

Il Diario è nuovo. La Scuola è buona.

Come e quando sarà nuova la disciplina normativa sull'inclusione?

Riflessioni tra le esperienze pre e post introduzione della normativa sulla "buona Scuola".

Avv. Francesco Marcellino

Da quando si è iniziato a sentire di "buona scuola" ha fatto seguito un inevitabile interesse da parte dei genitori e familiari degli alunni con disabilità sul tema. Non di rado le domande sono state: "Ed ora cosa cambia per mio figlio?"; "Saranno finalmente riconosciute le ore necessarie di sostegno?"; "Potrò finalmente avere la docente per tutto il grado di istruzioni?".

I temi possono essere tanti, proviamo ad affrontare quello "tradizionale" di inizio anno: "chi sarà il docente di sostegno?". E vediamo quali novità porta con sé la cosiddetta Riforma sulla Buona Scuola.

"Qualche anno fa" nel Trattato dei Nuovi Danni, diretto da Paolo Cendon, scrivevo:

"Non vi è dubbio, infatti, che il rapporto alunno con disabilità-docente specializzato per il sostegno, per quanto non esclusivo, si fonda anche su dinamiche empatiche e su equilibri di rapporti umani e professionali. L'introduzione in corso d'anno di nuovi insegnanti crea non poche difficoltà all'alunno (e, sicuramente, anche al corpo docente nel suo complesso).

Purtroppo, certe dinamiche sono anche determinate dalle regole dell'amministrazione scolastica e, in particolare, dell'organizzazione degli organici mediante graduatorie.

Le graduatorie hanno regole rigide, non correlate con i bisogni e con i fatti che riguardano un singolo alunno con disabilità.

La "convivenza", quindi, dei diritti soggettivi all'istruzione del singolo alunno con disabilità con quelle "amministrative" e del diritto al lavoro dei docenti non è affatto agevole, trovandosi spesso, e quasi inevitabilmente, i primi a soccombere ai secondi".

(F. Marcellino, L'integrazione scolastica delle persone con disabilità, in Trattato dei nuovi Danni, Vol. VI, Cedam 2011).

Mai quanto in questo periodo dell'anno si susseguono, tra operatori della scuola e genitori, frasi quali: "il docente di sostegno è dell'alunno", "il docente di sostegno è della classe", "va rispettato il diritto alla continuità didattica".

Il linguaggio "comune" purtroppo, si diffonde e radica così tanto da prendere il sopravvento, non solo sul corretto linguaggio, ma persino sul rispetto delle regole e norme vigenti.

Non vi è dubbio che se e quando il "sistema inclusivo" nel suo complesso riuscisse a fornire risposte sufficienti alle esigenze dell'alunno con disabilità e, quindi, il rispetto dei livelli essenziali d'istruzione, i familiari non avrebbero quell'irrefrenabile impulso "ad aggrapparsi" all'insegnante di sostegno del figlio (nel tentativo che non muti o che lo continui a seguire anche nei gradi di studi successivi); ma allorquando il "sistema inclusivo" o la "presa in carico dell'alunno" da parte anche degli altri docenti curriculari siano assai modesti, è inevitabile che il senso di "proprietà" ed il paventato lesa diritto diventi diffuso.



In punto di diritto, la legge 104/92 all'art. 14 *“modalità di attuazione dell'integrazione”* comma 1 lett. c) prevede:

“garantire la continuità educativa fra i diversi gradi di scuola, prevedendo forme obbligatorie di consultazione tra insegnanti del ciclo inferiore e del ciclo superiore ed il massimo sviluppo dell'esperienza scolastica della persona handicappata in tutti gli ordini e gradi di scuola...”
(art. 14 comma 1 lett. c) l. 5 Febbraio 1992 n. 104).

Un diritto di “scelta” da parte dei genitori del docente di sostegno e, quindi, un'esclusività di assegnazione del "docente X" (anzichè "Y") per tutto il ciclo di studi ad un solo alunno, quindi, non esiste. Ma ciò, di certo, non giustifica un mutamento anno per anno (o, persino, all'interno del medesimo anno scolastico) di più insegnanti di sostegno.

Il vero problema è - come si è già evidenziato - che contemperare le esigenze delle procedure amministrative e giuslavoristiche con quelle volte al diritto all'inclusione scolastica ed al raggiungimento degli obiettivi del Piano Educativo Individualizzato, è spesso cosa ardua.

Ed è anche vero che la continuità educativa fra i diversi gradi di scuola, non può limitarsi alla sola mera “migrazione di atti e documenti”, essendo necessarie spesso anche riunioni congiunte con i docenti e con gli specialisti (coinvolgendo sempre i genitori) che conoscono l'alunno.

Ma riguardo all'assegnazione del docente occorre anche aggiungere altro.

E' certamente illegittimo l'atto con cui, una volta assegnato un docente ed un certo numero di ore di docenza ad un alunno con disabilità, in corso d'anno scolastico – magari per sopraggiunti alunni con disabilità nell'istituto – il capo d'istituto diminuisca le ore o assegni il docente anche ad altri alunni. E' evidente la violazione del diritto soggettivo all'istruzione ed all'integrazione scolastica dell'alunno. E su questo, per fortuna, la giurisprudenza è consolidata e conforme.

Inoltre, non risulta certo ragionevole - pur se spesso proprio frutto di quella fredda applicazione delle procedure amministrative determinate dalle graduatorie - che nell'ipotesi in cui l'insegnante di sostegno sia stato assegnato per un numero di ore scolastiche illegittime rispetto alle *“effettive esigenze rilevate”* nella documentazione scolastica, una volta agito in giudizio ed ottenuta giustizia, in ottemperanza del giudicato del Tribunale si provveda a colmare le ore non riconosciute con un secondo insegnante di sostegno.

Non vi è dubbio, infatti, che il rapporto alunno con disabilità-docente specializzato per il sostegno, per quanto non esclusivo, si fonda anche su dinamiche empatiche e su equilibri di rapporti umani e professionali. L'introduzione in corso d'anno di nuovi insegnanti crea non poche difficoltà all'alunno (e, sicuramente, anche al corpo docente nel suo complesso).

D'altra parte, lo stesso Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 Ottobre 2000 n. 245, su impugnazione del Ministero dell'Istruzione della sentenza emessa dal TAR Lombardia, Sez. III, 27 Gennaio 1993 n. 27, ritenendo infondato l'appello, ha sostenuto che *“... il sostegno ... non può, però, tradursi in in vuoto simulacro di ottemperanza formale alla normativa”* e soprattutto che:

“Né l'amministrazione può invocare, a sostegno della legittimità della propria azione, le disposizioni di carattere generale che le imponevano di scegliere solo in base alle graduatorie precostituite, essendo, evidentemente tali disposizioni da considerarsi inoperanti nella parte in cui non sono in grado, in singoli casi concreti, di contemperare il diritto degli aspiranti al posto di sostegno con le prevalenti e non altrimenti soddisfattibili esigenze dell'alunno da assistere”.

(CdS, Sez. VI 17 Ottobre 2000 n.245)



Secondo il Consiglio di Stato, quindi, le norme sull'organizzazione amministrativa del comparto scuola possono persino divenire "inoperanti" allorché non risultino capaci di soddisfare le esigenze dell'alunno da assistere, riconoscendo così che **i diritti** di questo **sono prevalenti** alle esigenze dell'amministrazione.

E di ciò, ne ha preso atto - come vedremo - sia il legislatore nazionale, sia l'Amministrazione Scolastica.

Nella cosiddetta riforma della "Buona Scuola", infatti, all'art. 1 comma 180 si prevede una espressa delega al Governo, si legge: *"Il governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge"*.

E, poco dopo, tra i temi di cui è onerato il Governo, si legge:

"C) promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità' e riconoscimento delle differenti modalità' di comunicazione attraverso:

1) la ridefinizione del ruolo del personale docente di sostegno al fine di favorire l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità', anche attraverso l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria;

2) la revisione dei criteri di inserimento nei ruoli per il sostegno didattico, al fine di garantire la continuità' del diritto allo studio degli alunni con disabilità', in modo da rendere possibile allo studente di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine o grado di istruzione;

3) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale;

4) la previsione di indicatori per l'autovalutazione e la valutazione dell'inclusione scolastica;

5) la revisione delle modalità' e dei criteri relativi alla certificazione, che deve essere volta a individuare le abilità' residue al fine di poterle sviluppare attraverso percorsi individuati di concerto con tutti gli specialisti di strutture pubbliche, private o convenzionate che seguono gli alunni riconosciuti disabili ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e della legge 8 ottobre 2010, n. 170, che partecipano ai gruppi di lavoro per l'integrazione e l'inclusione o agli incontri informali;

6) la revisione e la razionalizzazione degli organismi operanti a livello territoriale per il supporto all'inclusione;

7) la previsione dell'obbligo di formazione iniziale e in servizio per i dirigenti scolastici e per i docenti sugli aspetti pedagogico-didattici e organizzativi dell'integrazione scolastica;

8) la previsione dell'obbligo di formazione in servizio per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, rispetto alle specifiche competenze, sull'assistenza di base e sugli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali relativi al processo di integrazione scolastica;

9) la previsione della garanzia dell'istruzione domiciliare per gli alunni che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 12, comma 9, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

E' palese che nei prossimi mesi temi quali:

- **la ridefinizione del ruolo del personale docente di sostegno;**



- **la revisione dei criteri di inserimento nei ruoli per il sostegno didattico, al fine di garantire la continuita' del diritto allo studio degli alunni con disabilita', in modo da rendere possibile allo studente di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine o grado di istruzione;**
- **l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale;**
- **la revisione delle modalita' e dei criteri relativi alla certificazione;**
- **la revisione e la razionalizzazione degli organismi operanti a livello territoriale per il supporto all'inclusione;**

saranno di assoluta e rilevante importanza per lo sviluppo delle scienze sociali, pedagogiche e giuridiche di inclusione scolastica degli alunni con disabilita'.

E' un'occasione che, se ben gestita, può ricondurre l'intero settore ad una nuova fase costituente delle discipline, dei percorsi e, quindi, dei risultati dell'inclusione scolastica e della partecipazione ed uguaglianza degli alunni frequentanti le scuole. **E potrebbe finalmente dare risposte a molte delle tradizionali domande e dei noti problemi di inclusione e di partecipazione.**

Di certo, infatti, la delega conferita al Governo individua **molte dei punti attualmente critici** sul tema dell'inclusione scolastica. Ovviamente non è difficile l'individuazione delle criticità, ma le soluzioni più adeguate per superarle. E le soluzioni è auspicabile che vengano definite nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di condivisione con i portatori di interesse. Primi fra tutti gli stessi studenti con disabilita'.

Settembre 2015

Avv. Francesco Marcellino

