

Il sostegno e le “manovre” ... finanziarie

Già lo scorso anno, con il contributo “*Il sostegno e la manovra: tra luci e... tramonti*”, (leggi qui <http://www.superando.it/index.php?option=content&task=view&id=6039>) si rilevò che vi era ormai certezza che “*ogni anno le persone con disabilità sono costrette a stare attente e a studiare le Leggi Finanziarie o le “Manovre” del Governo*”.

Un percorso sostanzialmente iniziato con le Leggi Finanziarie del 2007 e 2008, che continua a ripetersi anche nel 2011, con la Legge 15 Aprile 2011 N° 111, legge di conversione del Decreto Legge 6 Luglio 2011 N° 98 “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”.

Con riguardo ai temi di tutela delle persone fragili, la politica legislativa delle Istituzioni del Nostro Paese è sostanzialmente mutata negli ultimi anni. Se, in passato, si promulgavano interventi legislativi *ad hoc* e specifici come la l. 104/92 e la l. 328/00 (con tutti gli annessi e conseguenziali provvedimenti nazionali e regionali in tema di integrazione socio-sanitaria), si registra invece, da almeno 5 anni, una proliferazione di interventi settoriali e normativi che trovano luce in atti legislativi aventi ad oggetto “manovre di bilancio”.

L'equilibrio e la stabilizzazione economico-finanziaria rappresentano di certo un diritto-dovere che da tutti deve essere rivendicato e tutelato, ma ciò si ritiene debba essere compiuto, per un verso, razionalizzando il sistema e, per altro verso, nel rispetto dei diritti fondamentali dei singoli.

La legge 15 Aprile 2011 N° 111, con riguardo alle persone con disabilità, porta con sé non poche novità e, lo si afferma subito, alcune di esse manifestano un *fumus* di incostituzionalità.

Limitiamoci in questa analisi all'inclusione scolastica, ovvero a quel tema nel quale recentemente la Corte Costituzionale (sentenza N° 80/10) ha avuto modo di emettere una sentenza con cui è stata dichiarata la parziale illegittimità costituzionale di alcune norme, ma in cui vi sono presenti anche chiari principi che dovrebbe orientare il legislatore e l'operatore del diritto.

L'art. 19 comma 11 della Legge 15 Aprile 2011 N° 111, testualmente prevede:

L'organico dei posti di sostegno è determinato secondo quanto previsto dai commi 413 e 414 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fermo restando che è possibile istituire posti in deroga, allorché si renda necessario per assicurare la piena tutela dell'integrazione scolastica.

L'organico di sostegno è assegnato complessivamente alla scuola o a reti di scuole allo scopo costituite, tenendo conto della previsione del numero di tali alunni in ragione della media di un docente ogni due alunni disabili; la scuola provvede ad assicurare la necessaria azione didattica e di integrazione per i singoli alunni disabili, usufruendo tanto dei docenti di sostegno che dei docenti di classe. A tale fine, nell'ambito delle risorse assegnate per la formazione del personale docente, viene data priorità agli interventi di formazione di tutto il personale docente sulle modalità di integrazione degli alunni disabili.

Le commissioni mediche di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nei casi di valutazione della diagnosi funzionale costitutiva del diritto all'assegnazione del docente di sostegno all'alunno disabile, sono integrate obbligatoriamente con un rappresentante dell'INPS, che partecipa a titolo gratuito.

Analizziamolo analiticamente.

Il primo comma sostanzialmente conferma quanto già disciplinato dal legislatore con precedenti leggi finanziarie, ovvero quanto statuito sia con i “*commi 413 e 414 dell'articolo 2*

della legge 24 dicembre 2007, n. 244”, sia la l. 27 dicembre 2006 N° 296 art. 1 comma 605 lett. B (quest’ultima non richiamata, ma certamente norma “ispiratrice” e propedeutica all’art. 2 l. 244/07).

Il legislatore al primo comma si premura di affermare che il tetto massimo di posti di sostegno è ampliabile attraverso la possibilità di “...istituire posti in deroga, allorché si renda necessario per assicurare la piena tutela dell’integrazione scolastica”.

Insomma, fin qui un chiaro rispetto della normativa vigente e della sentenza della Corte Costituzionale N° 80/10.

Ma razionalizzare il sistema – e tutelare l’equilibrio e la stabilizzazione economico-finanziaria – significa compiere una “corretta” applicazione delle norme, ad esempio, ponendo in essere, prima di disporre l’assunzione di insegnanti di sostegno in deroga, la verifica che (come dice la Corte Costituzionale) siano stati “...esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente” (per un approfondimento tecnico-scientifico sul tema, permettete il rinvio a F. Marcellino, “L’integrazione scolastica delle persone con disabilità”, in “Il trattato dei Nuovi Danni”, diretto da P. Cendon, Ed. Cedam, 2011, volume sesto, p. 277 e ss).

Il primo comma porta con sé un’altra conferma (mesi fa esposta nel Trattato scientifico sopra richiamato): “Di certo, quindi, bisogna ritenere defunto (come vincolo normativo) il principio di un insegnante di sostegno ogni due alunni con disabilità. E, ovviamente, a maggior ragione facilitazioni mentali (e previgenti norme giuridiche) che prevedevano rapporti quali 1 su 138 alunni oppure 1 su 4 alunni con disabilità. **Oggi, quindi, il principio guida è esclusivamente quello delle “effettive esigenze rilevate”.** Ma ciò deve correttamente condurre ad una personalizzazione delle esigenze dell’alunno e conseguente diritto all’assegnazione e non già ad una smisurata fornitura di organici” (così, op. cit. p. 287).

Le sorprese sono manifestate nelle parti successive alla norma in commento.

Si afferma che:

“L’organico di sostegno è assegnato complessivamente alla scuola o a reti di scuole allo scopo costituite, tenendo conto della previsione del numero di tali alunni in ragione della media di un docente ogni due alunni disabili”;

Su questa disposizione normativa vi sono diverse perplessità.

Innanzitutto occorre premettere che l’assegnazione di un insegnante specializzato per il sostegno è frutto di un “procedimento amministrativo” disciplinato dalla legge e determinato da una sequela di atti amministrativi posti in essere da una serie di organismi (Certificazione di individuazione dell’alunno in stato di handicap, diagnosi funzionale, profilo dinamico funzionale, piano educativo individualizzato); alla luce del contenuto della sentenza della Corte Costituzionale N° 80/10, ed in ossequio al principio secondo cui il diritto all’istruzione è un diritto fondamentale riconosciuto dall’ordinamento internazionale e nazionale all’alunno (indipendentemente dalla connotazione di salute), il procedimento amministrativo determina il riconoscimento del “diritto soggettivo perfetto” dell’alunno con disabilità ad usufruire dell’insegnante specializzato per il sostegno.

Insomma: se il principio normativo è quello delle “effettive esigenze rilevate” dell’alunno con disabilità; se le suddette “effettive esigenze” vengono rilevate attraverso la documentazione scolastica **personale e personalizzata** del singolo alunno (ovvero redatta e certificante le difficoltà come le potenzialità dell’alunno sottoposto al procedimento

amministrativo da parte dell'Azienda Sanitaria e dal GLH d'istituto), non si comprende come *"l'organico di sostegno è assegnato complessivamente alla scuola..."* anziché al singolo alunno!

Perché è proprio da questa previsione normativa – prima di adesso non così chiara, ma di fatto presente nella prassi amministrativa – che insorgono molte delle criticità sofferte dagli alunni, dai genitori e dalle stesse dirigenze scolastiche, tutti accomunati da un'insufficienza di risorse e da difficoltà nel trovare le soluzioni (salvo l'adire l'autorità giudiziaria).

L'assegnazione da parte degli Uffici Scolastici alla "scuola" anziché al singolo alunno con disabilità, infatti, non solo impedisce quel sistema di verifica di razionalizzazione del settore e delle risorse spese, ma pone le dirigenze scolastiche e i GLH d'Istituto in quella "imbarazzante" condizione di dover "ri-assegnare" le ore e le docenze di sostegno (loro attribuire dagli Uffici scolastici) tra gli alunni con disabilità iscritti, determinando ciò, di fatto, una potenziale (se non reale) lesione del diritto soggettivo di tutti gli alunni con disabilità iscritti presso l'istituto scolastico.

Si badi bene: si condivide che il "docente specializzato per il sostegno" è un docente della classe, contitolare e di "pari livello" ad ogni altro docente, ovvero nel senso che è parte integrante del consiglio di classe, delle scelte e dei percorsi pedagogico-didattici della classe nel suo complesso, etc...; ma quale *iter* amministrativo il prevedere che l'assegnazione dei docenti di sostegno venga compiuta *"complessivamente alla scuola o reti di scuole..."* anziché al singolo alunno appare lesiva di quei principi di diritto e di ragionevolezza dello stesso che sorreggono l'intera normativa in commento.

L'unica profonda verità – almeno, si crede – è che, come si ha avuto modo di esprimere in op. cit. p. 295-296, in tema di inclusione scolastica di alunni con disabilità *"... 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" (op. cit. p. 296).

Se non si trova l'abilità (ed il coraggio) di trovare un più corretto equilibrio tra i diritti degli alunni, le esigenze e le procedure dell'amministrazione scolastica ed il diritto al lavoro dei docenti specializzati, difficilmente si troverà soluzione alle criticità annualmente registrate, trovando terreno fertile stravaganti proposte legislative (anch'esse permeate dal sospetto di costituzionalità) che tenderebbero a "privatizzare il sostegno".

Ma l'ulteriore stranezza della norma in commento riguarda la sua seconda parte, ovvero laddove si afferma che *"... tenendo conto della previsione del numero di tali alunni in ragione della media di un docente ogni due alunni disabili"*.

La previsione del rapporto 1:2 è una "media nazionale" a cui tendere e non già un limite normativo. Tant'è che, il principio normativo è quello delle "effettive esigenze rilevate" dell'alunno.

A ciò si aggiunga che il suddetto rapporto 1:2 è da ritenersi abrogato (ammettendo che fosse un vincolo normativo o, quantomeno, superato, ritenendolo una tendenza matematica) alla luce della decisione del Giudice della Costituzionalità delle Leggi il quale ha dichiarato *"l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"*

(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno”.

Sia chiaro che non si condivide una disponibilità sproporzionata e non limitata di docenti specializzati per il sostegno – ribadendo, invece, la necessità di razionalizzare il sistema – ma, nel contempo, si ritiene che debba evitarsi, anche involontariamente, di inviare il messaggio agli operatori scolastici di continuare a “muoversi” all’interno del principio 1:2, per quanto – come analizzato nel contributo *“Insegnanti di sostegno: previsioni per il prossimo anno scolastico 2011/12”*

su <http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/83/Insegnanti%20di%20sostegno%20previsioni%20per%20l%E2%80%99anno%20scolastico%202011-12.pdf> - si è avuto modo di evidenziare che l’organico di docenti (salvo le deroghe) è ancora calibrato sul principio 1:2, tentando invece di trovare percorsi virtuosi che sostengano le esigenze economico-finanziarie con le necessità ed i diritti degli alunni.

Continuando l’analisi della norma, essa prevede che *“la scuola provvede ad assicurare la necessaria azione didattica e di integrazione per i singoli alunni disabili, usufruendo tanto dei docenti di sostegno che dei docenti di classe. A tale fine, nell’ambito delle risorse assegnate per la formazione del personale docente, viene data priorità agli interventi di formazione di tutto il personale docente sulle modalità di integrazione degli alunni disabili”.*

Di questo disposto normativo ne sarà probabilmente soddisfatto l’Avv. S. Nocera, il quale – anche all’interno di questa rivista – ha più volte manifestato la necessità di “integrazione” degli alunni e di presa in carico di essi “con ed attraverso” tutti i docenti di classe.

Ovviamente la sorpresa la riserva la norma in commento nel suo ultimo periodo, ovvero laddove si afferma che: *“Le commissioni mediche di cui all’articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nei casi di valutazione della diagnosi funzionale costitutiva del diritto all’assegnazione del docente di sostegno all’alunno disabile, sono integrate obbligatoriamente con un rappresentante dell’INPS, che partecipa a titolo gratuito”.*

La lettura di questo capoverso fa sgranare gli occhi all’operatore del diritto, il quale inizia a porsi diverse domande.

La prima: “che c’azzecca la commissione medica di cui all’art. 4 della l. 5 Febbraio 1992, N° 104”?

La seconda: “Qual è il fine della presenza di un rappresentante INPS? Tutela di ragioni economico-finanziarie? E a cosa porterà ciò nel tempo?”

Terza: “la norma espressamente afferma *“... della diagnosi funzionale costitutiva del diritto all’assegnazione del docente di sostegno all’alunno disabile”.* Allora è vero – lo dice lo stesso legislatore! - che le “effettive esigenze rilevate” certificate attraverso il procedimento amministrativo dei documenti scolastici determina il diritto di quel **singolo** alunno al docente di sostegno (perché assegnarlo alla scuola?)!!

Ovviamente non può che condividersi quanto espresso dall’Avv. Nocera subito dopo la promulgazione del Decreto Legge (e prima della conversione in Legge e, quindi, con l’auspicio di una modifica in corso d’opera, purtroppo non compiuta), ovvero che:

*“tale norma è del tutto incomprensibile in quanto - senza tener conto delle commissioni di accertamento dell’handicap ai fini scolastici di cui al Decreto del Presidente del Consiglio (DPCM) 185/06 - **confonde** le Commissioni di Accertamento dell’Handicap (di cui all’articolo 4 della Legge 104/92) con le Unità Multidisciplinari dell’ASL che redigono la **Diagnosi Funzionale** (di cui all’articolo 3, comma 2 del Decreto del Presidente della Repubblica - DPR – del 24 febbraio*

1994) e con il Gruppo di Lavoro che valuta la Diagnosi Funzionale per la formulazione del Piano Educativo Individualizzato (PEI), di cui all'articolo 12, comma 5 della Legge 104/92.

Inoltre risulta **errata l'affermazione** che sia la Diagnosi Funzionale - redatta dalla sola ASL - a preconstituire il diritto alla nomina di insegnanti di sostegno, dal momento che invece tale diritto **risulta dalla valutazione collegiale** che confluisce nel PEI, come espressamente indicato dall'articolo 10, comma 5 della Legge 122/10.

Si confida quindi che in sede di approvazione parlamentare del Decreto Legge **questa confusione venga fugata**".

Risulta naturale allora chiedersi se l'obiettivo della manovra finanziaria, ovvero l'introduzione di *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria* - con riguardo alla norma analizzata sia o possa essere raggiunto.

Nel complesso l'unica novità (e sostanzialmente errata) risulta essere quella prevista dall'ultimo periodo dell'art. 19 comma 11, risultando il resto delle disposizioni una conferma di quanto tendenzialmente già in atto.

Anche l'assegnazione dell'organico di sostegno "complessivamente alla scuola" infatti, risulta essere prassi diffusa - oggi legislativamente prevista - ma che non sembra agevolare l'equilibrio economico-finanziario dell'ordinamento giuridico e, invece, capace di creare difficoltà e disfunzioni del sistema amministrativo.

Occorre dare atto che l'istituzione scolastica - insieme a poche altre agenzie sociali, come i centri diurni ed i centri di riabilitazione - ha svolto negli anni un ruolo di inclusione sociale dell'alunno disabile e di "sollevio" per le famiglie delle persone con disabilità anche del tutto sostitutivo a organismi deputati alla "presa in carico globale" della persona con disabilità. Forse analizzando ed approfondendo ciò sarà possibile rendere più razionale il sistema, anche il sistema scolastico ma senza privarlo di quella storica qualità e capacità inclusiva che l'ha caratterizzato.

Anziché ridurre così i settori che hanno garantito qualità ed obiettivi inclusivi, sarebbe il caso di ri-vedere le politiche sociali ed inclusive delle persone con disabilità nel nostro Paese, così che anche le risorse scolastiche per loro investite (così come quelle socio-riabilitative) possano essere un vero e serio investimento ed un beneficio per l'intera società attraverso una partecipazione attiva e proficua della persona con disabilità e non già, invece, un "costo sociale" determinato dalla frequenza passiva di centri o servizi socio-sanitari.

Luglio 2011

Avv. Francesco Marcellino