

Il Sostegno nella “Manovra”: tra luci e... “tramonti”

Ormai è certo, ogni anno le persone con disabilità sono costrette a stare attente e studiare le Leggi Finanziarie o le “manovre” del Governo.

Il Decreto Legge 31 Maggio 2010 “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, più comunemente nota come “*manovra finanziaria*”, prevede altre novità.

Intanto una rassicurazione in generale (*rectius*: una luce) sul provvedimento: la “manovra” è promulgata nella forma del decreto legge, ovvero un provvedimento provvisorio avente forza di legge, adottato in casi straordinari di necessità ed urgenza dal Governo, ai sensi dell’art. 77 Cost.. Sebbene entri in vigore immediatamente dopo la pubblicazione in G.U., gli effetti prodotti sono provvisori, perché i decreti legge perdono efficacia sin dall’inizio se il Parlamento non li “converte” in legge entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. Il decreto legge viene deliberato dal Consiglio dei ministri, emanato dal Presidente della Repubblica e immediatamente pubblicato sulla G.U. Il giorno stesso della pubblicazione, il decreto legge, deve essere presentato alle Camere. Queste possono modificarlo.

Già le Leggi Finanziarie del 2007 e del 2008 prevedono grandi novità in tema di integrazione scolastica degli alunni con disabilità.

Altre novità in questa ultima manovra di mezzo anno.

Analizziamo, passo passo, l’art. 9 comma 15.

Inizia affermando che “*Per l’anno scolastico 2010/2011 è assicurato un contingente di docenti di sostegno pari a quello in attività di servizio d’insegnamento nell’organico di fatto dell’anno scolastico 2009/2010...*”.

Una luce (ma che viene da un lungo tramonto): dalla lettura in combinato disposto delle Tabelle “E” sul sostegno delle Circolari del Ministero dell’Istruzione N° 38 del 2 Aprile 2009 (per l’anno scolastico 2009/10) e N° 27 del 13 Aprile 2010 (per l’anno scolastico 2010/11) il totale degli insegnanti di sostegno in organico di fatto coincide in **90.469 unità**.

Ma – come diceva qualcuno – “*è la somma che fa il totale*”. E, per quanto il totale, su base nazionale sia uguale negli ultimi due anni (con quello che ciò ha comportato agli alunni con disabilità, ai familiari e... agli insegnanti e dirigenti scolastici), per il prossimo anno scolastico risulta distribuito diversamente tra regione e regione. E così, mentre la tendenza complessiva (seppur di poche unità) è quella di aumentare i posti, **in Sicilia, invece, scendono da 11.795 ad 11.430** (mentre, ad esempio, in Lombardia, aumentano da 11.552 ad 11.664). Eppure la tendenza in Sicilia pare essere quella di un aumento di iscrizioni di alunni con disabilità.

Prima della pronuncia della Corte Costituzionale N° 80/2010, era facile (ma non per questo corretto) controbattere a questi “numeri” (ed alla sua analisi) sostenendo argomentazioni sul “rapporto alunni/docenti” e su un rapporto ancora “alto” negli anni scorsi a favore della Regione Sicilia. Ma, appunto, queste argomentazioni, adesso, si ritengono oggi (ancor più di quanto lo si sia fatto in passato) del tutto prive di ogni fondamento. Se, infatti, si ritiene costituzionalmente illegittimo l’art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 nella parte in cui “*fissa un limite massimo al numero di posti degli insegnanti sostegno*”, il rapporto 1:2 è ormai da ritenersi defunto.

Ed ulteriore conferma di ciò – tant’è vero che a tutti i superiori numeri si “aggiungono” quelli degli eventuali “posti di sostegno in deroga” – la si rinviene proprio dalla dichiarata illegittimità costituzionale “*dell’art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di*



Studio Legale
MARCELLINO

sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente”.

Quindi, la manovra finanziaria conferma quanto già presente nella Circolare Ministeriale di Aprile del 2010, sebbene questa porti dei numeri che andrebbero analizzati Regione per Regione.

Al lettore la valutazione se questa è una “luce o... un tramonto”.

La norma della manovra, continua affermando che è “... *fatta salva l’autorizzazione di posti di sostegno in deroga al predetto contingente da attivarsi esclusivamente nelle situazioni di particolare gravità, di cui all’art. 3 comma 3 della legge 5 Febbraio 1992, N° 104*”.

E qui invito il lettore a mettersi comodo perché le analisi da compiere sono diverse e non facili.

1) Innanzitutto, una luce: la manovra finanziaria conferma quanto ritenuto costituzionalmente corretto dalla Corte Costituzionale. Quindi, nessun conflitto tra poteri dello Stato come temuto in alcuni momenti. **Al numero complessivo di 90.469 unità si potranno aggiungere i posti di sostegno in deroga autorizzati.** Ma attenzione, non un’aggiunta a “pioggia”!

2) Occorre adesso analizzare come, di fatto, dovrebbe essere gestita la modalità con cui si “aggiungeranno” questi posti di sostegno in deroga.

a. Un timore per quel che si sente in giro è (e ciò sarebbe un tramonto, anche delle finalità di risparmio economico-finanziario perseguite dal legislatore in questi anni) che l’autorizzazione di posti di sostegno in deroga al contingente di fatto significhi che venga richiesto “automaticamente” per tutti gli studenti con disabilità gravi esistenti nell’istituto. Se così fosse, infatti, non solo – come detto sopra – si eluderebbe la finalità di risparmio finanziario perseguito dal legislatore, ma si eluderebbe anche il disposto della Corte Costituzionale che ha **ben detto** che è possibile “...*assumere insegnanti di sostegno in deroga (...) una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente*”. Ciò significa, quindi, ad avviso di chi scrive, che visto che l’assegnazione dell’insegnante di sostegno avviene sulla base delle “*effettive esigenze rilevate*” del singolo alunno con disabilità, nell’ipotesi in cui le risorse a disposizione dell’istituzione scolastica non dovessero essere sufficienti a colmare la “somma” delle “*effettive esigenze rilevate*” di tutti gli alunni della scuola (*esperiti, così, gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente*), allora, sarà possibile, a favore dell’alunno con disabilità grave certificata, richiedere l’autorizzazione del posto di sostegno in deroga al contingente. Se, quindi, il “contingente” ordinario dovesse essere sufficiente, non si graverà lo Stato di ulteriori spese; se, invece, non lo dovesse essere, la possibilità di autorizzare posti di sostegno in deroga per gli alunni con disabilità “grave” rispetterebbe: 1) il principio dell’art. 3 comma 3 che prevede “*priorità negli interventi e servizi*”; 2) lo spirito delle leggi finanziarie 2007 e 2008; 3) la pronuncia della Corte Costituzionale; 4) le “casse dello Stato”.

3) Analisi della connotazione e certificazione di “gravità dell’alunno”. In talune circolari degli Uffici Scolastici Regionali si invitano le Istituzioni Scolastiche a ponderare la “tipologia” di connotazione di gravità. Si afferma, insomma, che se la “gravità” dovesse riguardare condizioni di salute esclusivamente “fisiche”, tali da non precludere le facoltà mentali dell’alunno, allora ciò non giustificherebbe un bisogno di “maggiore” sostegno ma, semmai, di maggiore assistenza (assistenza igienico-personale; assistenza per l’autonomia e la comunicazione). Questo tipo di ragionamento può, ad avviso di chi scrive, anche condividersi se, però, si conviene che la “attestazione di individuazione dell’alunno in stato di handicap” che prescrivono le Aziende Sanitarie, “certificano” la connotazione di gravità non già “solo se” l’alunno è riconosciuto “grave” dalla commissione di invalidità civile (la



Studio Legale
MARCELLINO

quale compie valutazione e certificazione ad altri fini), ma **indipendentemente da essa** e solo sulla base di una **valutazione** (sulla base dell'ICF) **ai fini scolastici** (handicap, obiettivi, capacità, potenzialità...etc...). Diversamente ci troveremmo a non riconoscere connotazione di gravità ad alunni con disabilità che “non sono così gravi da...” ma non sono nemmeno “così sani da poter...”. E se non fosse così, si potrebbe eludere di assistere e di garantire la migliore integrazione scolastica possibile proprio a quegli alunni con disabilità che, invece, se adeguatamente assistiti (anche con un insegnante di sostegno in deroga) potrebbero raggiungere considerevoli obiettivi e risultati. Ha fatto bene, così, il legislatore della “manovra” a ribadire all’art. 10 comma 5 che *“La sussistenza della condizione di alunno in situazione di handicap di cui all’articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, è accertata dalle Aziende Sanitarie, mediante appositi accertamenti collegiali da effettuarsi in conformità a quanto previsto dagli articoli 12 e 13 della medesima legge. Nel verbale che accerta la sussistenza della situazione di handicap deve essere indicata la patologia stabilizzata o progressiva e specificato l’eventuale carattere di gravità, in presenza dei presupposti previsti dall’art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. A tal fine il collegio deve tener conto delle classificazioni internazionali dell’Organizzazione Mondiale della Sanità”*.

Ma ha fatto anche bene nel prevedere che *“I componenti del collegio che accerta la sussistenza della condizione di handicap sono responsabili di ogni eventuale danno erariale per il mancato rispetto di quanto previsto dall’articolo 3, commi 1 e 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104”*. **Di converso, però**, avrebbe potuto prevedere anche una responsabilità nell’ipotesi in cui la certificazione non dovesse essere “idonea e corretta scientificamente e giuridicamente, tale da recare nocimento all’integrazione scolastica dell’alunno”.

L’art. 10 comma 5 chiarisce (qualora, a dire il vero, ve ne fosse ancora bisogno) che in sede di *“... formulazione del pei”* va fatta l’indicazione del numero delle ore di sostegno. E’ importante, invece, che si sia chiarito che queste *“... devono essere esclusivamente finalizzate all’educazione e all’istruzione, restando a carico degli altri soggetti istituzionali la fornitura delle altre risorse professionali e materiali necessario per l’integrazione e l’assistenza dell’alunno disabile richieste dal piano educativo individualizzato”*.

Forse, allora, diventano più chiare tante cose dette (da tempo) dagli esperti del settore (e dal mondo dell’associazionismo):

1) L’insegnante di sostegno si deve occupare di didattica (educazione ed istruzione) insieme agli altri docenti. Si augura così di non vedere né insegnanti di sostegno più o meno obbligati (moralmente o per altro, da se stessi, dai genitori, dai dirigenti, dai bidelli o da chissà chi) dal cambiare pannolini o accompagnare in bagno o vigilare nei corridoi e nei cortili..., oppure dal compiere attività che potremmo definire di “cura” (diversi metodi più o meno scientificamente riconosciuti che, invece, sarebbero propri, ad esempio dell’assistente per l’autonomia e la comunicazione).

2) Gli altri soggetti Istituzionali (Comuni e Province) devono occuparsi della fornitura delle *altre risorse professionali e materiali necessarie*. Queste, quindi, verranno “certificate” come necessarie nell’attestazione di individuazione dell’alunno in stato di handicap e nella diagnosi funzionale (così come voluto dalla Intesa Governo- Regioni del 20 Marzo 2008 che all’art. 2.2. (Diagnosi Funzionale) afferma che essa deve prevedere *“... l’individuazione delle tipologie di competenze professionali e delle risorse strutturali necessarie per l’integrazione scolastica e sociale”*) e saranno valorizzate e tradotte a fini didattici ed assistenziali nel “piano educativo individualizzato”, che consentirà



Studio Legale
MARCELLINO

all'Istituzione scolastica (insieme agli altri documenti) a fare richiesta agli enti competenti (Comune e Province) delle figure assistenziali (per tempo!).

3) A questo punto, con mera finalità riepilogativa, si ricorda che se l'insegnante di sostegno "*è finalizzata all'educazione ed all'istruzione*" le altre "*risorse professionali e materiali*" sono l'assistente igienico-personale (collaboratore scolastico adeguatamente formato), l'assistente all'autonomia ed alla comunicazione (si veda Nota Ministero Istruzione Prot. 3390 del 30 Novembre 2001), il servizio di trasporto e gli eventuali ausili scolastici e protesi di cui può aver bisogno l'alunno.

Ancora, a dire il vero, vi è tanto da fare. Ad esempio, un provvedimento chiaro, univoco, in tema di assistenza per l'autonomia e la comunicazione. Innanzitutto una nota ministeriale che eviti la confusione (come fa un po' contribuisce a far insorgere la Nota Ministero Istruzione Prot. 3390 del 30 Novembre 2001) tra assistenza igienico personale (di base) ed assistenza all'autonomia ed alla comunicazione (specialistica); secondariamente, un mansionario sull'assistenza specialistica, a tutela sia degli studenti, sia dei lavoratori del settore, sia a chiarimento delle Istituzioni Locali e degli atti e tempi in cui sono chiamati ad agire.

Forse, quindi, "ascoltare" il terzo settore, le famiglie, gli esperti, non significa che questi intendano perseguire "solo" un impiego di maggiori risorse. Ma probabilmente solo un "miglior impegno" delle risorse esistenti.

Così facendo, speriamo che giunga l'alba di un anno scolastico migliore, sperando di essere alla fine e non all'inizio del tramonto.

Avv. Francesco Marcellino

- "*Il sostegno nella manovra: tra luci e Tramonti*" pubblicato su <http://www.superando.it/content/view/6039/116/>