

Cendon / Book

DIRITTO AMMINISTRATIVO

PROFESSIONAL

IL DIRITTO ALLA PARTECIPAZIONE SCOLASTICA

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA PER LA PIENA PARTECIPAZIONE
SCOLASTICA DEGLI ALUNNI CON DISABILITÀ

Salvatore Nocera

Edizione MARZO 2015

Copyright © MMXV
KEY SRL
VIA PALOMBO 29
03030 VICALVI (FR)
P.I./C.F. 02613240601

ISBN 978-88-6959-085-6

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Cendon / Book

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Professional

IL DIRITTO ALLA PARTECIPAZIONE SCOLASTICA

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA PER LA PIENA
PARTECIPAZIONE SCOLASTICA DEGLI ALUNNI CON
DISABILITÀ

Salvatore Nocera



L'autore

Salvatore Nocera è nato a Gela nel 1937, dove ha studiato, da minorato della vista, sino alla maturità classica, aiutato dai compagni che prendevano appunti per lui e studiando al pomeriggio, leggendogli i testi. Ha frequentato Giurisprudenza a “La Sapienza” di Roma, laureandosi con lode e divenendo assistente volontario e specializzandosi in diritto privato ed amministrativo. Nel 1967 diveniva avvocato e docente di ruolo di diritto ed economia negli istituti tecnici; nel 1982 riceveva un incarico presso l'Ufficio Studi del Ministero dell'Istruzione per occuparsi della normativa sull'integrazione scolastica in Italia, che aveva già anticipato e seguito precedentemente. Ha operato presso il MIUR sino al 2000, partecipando, come relatore, a numerosi convegni e da corsi universitari. Nel 2002 è stato insignito dal Presidente della Repubblica Ciampi di medaglia d'oro per il suo impegno nel campo della normativa sull'inclusione e partecipazione scolastica degli alunni con disabilità. Ha pubblicato numerose monografie, centinaia di saggi e migliaia di articoli su tale normativa in riviste specializzate a stampa ed on line. Nel 1980 è stato presidente nazionale del Movimento apostolico ciechi e nel 1994 è stato fondatore, assieme ad altri, della FISH, Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, di cui è stato vicepresidente nazionale per 20 anni e della quale è attualmente presidente del comitato dei Garanti. E' attualmente responsabile del settore legale dell'Osservatorio sull'inclusione scolastica dell'AIPD, Associazione Italiana Persone Down, di cui cura da anni un sito con schede sintetiche sulla normativa e la giurisprudenza relativa ai diritti degli alunni con disabilità.

L'Opera

Il presente ebook cerca di offrire agli operatori del diritto ed alle famiglie gli strumenti conoscitivi di carattere normativo e giurisprudenziale che aiutino a rimuovere, con la personalizzazione degli interventi, gli ostacoli alla realizzazione dei bisogni educativi e delle aspirazioni esistenziali degli alunni con disabilità.

INDICE

Premessa

Capitolo Primo NATURA E CONTENUTO DEL DIRITTO

1. Qualificazione del diritto soggettivo perfetto – 2. Diritto costituzionalmente garantito – 3. Diritto allo studio solo tramite l'inclusione nelle classi comuni delle scuole ordinarie – 4. A chi spetta la giurisdizione relativa alla tutela del diritto – 5. Doveri delle famiglie e degli alunni con disabilità

Capitolo Secondo LA PROGRAMMAZIONE DEL PROCESSO INCLUSIVO

1. L'accesso al diritto - 1.1 La certificazione medico-legale, l'iscrizione e le tasse scolastiche - 1.2 La diagnosi funzionale redatta solo dall'ASL - 1.3 Scarsa rilevanza in Giurisprudenza degli aspetti pedagogici rispetto a quelli sanitari – 2. La programmazione del progetto inclusivo - 2.1 Formulazione del PEI - 2.2 Tempi di programmazione di tutte le risorse - 2.3 Gli accordi di programma e i piani di zona

Capitolo Terzo GLI STRUMENTI PER L'INCLUSIONE

1. I gruppi di lavoro per l'inclusione scolastica – 2. Diritto al docente per il sostegno - 2.1 Eccessiva rilevanza data a questa risorsa - 2.2 Assegnazione di ore di sostegno per discriminazione - 2.3 Valutazione dei danni e rifusione delle spese di causa - 2.4 Effettività del diritto al sostegno - 2.5 Il problema del sostegno nelle scuole paritarie - 2.5.1 Quadro normativo d'insieme - 2.5.2 I contrastanti interventi della magistratura – 3. I docenti curricolari – 4. Diritto a classi non numerose – 5. Il supporto organizzativo degli enti locali - 5.1 Il trasporto - 5.2 L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione - 5.3 La legge 56/2014 e le competenze provinciali - 5.4 L'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali, l'accessibilità ai siti web e i libri di testo adattati – 6. L'assistenza igienica per gli alunni con disabilità

Capitolo Quarto LA GESTIONE E LA VALUTAZIONE DEL PERCORSO INCLUSIVO

1. La gestione del progetto inclusivo - 1.1 Le visite d'istruzione - 1.2 La somministrazione dei farmaci a scuola - 1.3. L'istruzione domiciliare – 2. La valutazione degli alunni con disabilità - 2.1 Scuola dell'infanzia e inizio dell'obbligo scolastico - 2.2 Primo ciclo di istruzione - 2.3 Secondo ciclo di istruzione - 2.4 Le prove INVALSI - 2.5 La valutazione da parte dei docenti per il sostegno – 3. La valutazione della qualità inclusiva nelle singole classi e nella scuola - 3.1 L'autovalutazione e il DPR 80/2013 - 3.2 Cenni su altre forme di controllo e valutazione – 4. Conclusioni

Premessa

Il presente lavoro concerne esclusivamente l'inclusione degli alunni con disabilità nelle scuole. Rimane esclusa quindi la trattazione relativa all'inclusione nell'università di cui alla [l. 28/01/1999, n. 17](#).

Rimane fuori dalla presente trattazione anche la normativa sui Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) di cui alla [l. 8/10/2010, n. 170](#) nonché quella relativa ai Bisogni Educativi Speciali (BES), diversi dalla disabilità di cui alla [direttiva ministeriale del 27/12/2012](#).

Nel presente lavoro verrà utilizzato il contenuto di molte schede da me pubblicate sul sito http://aipd.it/aipd_scuola/ a cura dell'Osservatorio Scolastico dell'*Associazione Italiana Persone Down ONLUS*, che si ringrazia.

Un sentito ringraziamento va pure al dott. Nicola Tagliani, psicopedagogista dell'AIPD, per i preziosi suggerimenti di carattere pedagogico e didattico.

Criterio ispiratore della normativa inclusiva e dell'interpretazione giurisprudenziale deve essere, a mio avviso, quello della massima attenzione agli orientamenti pedagogici e didattici finalizzati alla crescita di tutti gli alunni, ivi compresi quelli con disabilitàⁱ.

Il titolo del presente libro vuole sostituire i termini ormai in voga di "integrazione" e "inclusione", che, semanticamente, veicolano il messaggio di "chiudere" gli alunni con disabilità in un ruolo passivo. Il termine usato nel titolo di "partecipazione" vuole invece evidenziare il ruolo attivo di tali alunni sia ai sensi dell'art. 3 2° co. della Costituzione, sia secondo le effettive capacità di ciascuno ai sensi dell'art. 16, 2° co. l. 5/2/1992, n. 104.

ⁱ Sull'importanza dell'approccio pedagogico vedere Andrea Canevaro (a cura di) "L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità" Ed. Erickson, 2008 Trento e la Prefazione di Mario Tortello e la Quarta Parte del libro S. Nocera "Il diritto all'integrazione nella scuola dell'autonomia" ed. Erickson, 2001, Trento, contenente l'Intervista di Canevaro a Sergio Neri.

Capitolo Primo

NATURA E CONTENUTO DEL DIRITTO

■ *Il contenuto del diritto all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità si sostanzia nell'insieme delle pretese azionabili che la normativa riconosce a tali alunni al fine di realizzare gli obiettivi inclusivi fissati dall'art. 12, co. 3°, l. 5/2/1992, n. 104, legge quadro (rectius legge-cornice) sui diritti delle persone con disabilità.*

APPLICAZIONI – Le pretese azionabili si esplicano nella fase dell'iscrizione scolastica, nella composizione numerica della classe, nella assegnazione di docenti specializzati ed altre figure professionali, nei sussidi e negli ausili idonei, nello svolgimento della vita nella comunità scolastica e nella valutazione dei risultati ottenuti.

ASPETTI PROCESSUALI – Difficoltà interpretative circa l'attribuzione della giurisdizione ai TAR o ai tribunali civili.

ULTIME – Art. 24, [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#) ratificata dall'Italia con [l. 3/3/2009, n. 18](#); tale norma prevede il diritto di inclusione nelle scuole comuni in condizioni di eguaglianza con gli altri alunni. A tal fine deve essere garantito il supporto necessario con risorse, personale specializzato e l'utilizzo di mezzi di comunicazione appropriati. È previsto anche un "accomodamento ragionevole", cioè la necessità di garantire comunque l'effettiva realizzazione del diritto in qualunque modo evitando costi sproporzionati.

CASISTICA

● [Corte Cost. 26 febbraio 2010, n. 80](#) – Il diritto all'inclusione scolastica, di cui alla [l. 5/2/1994, n. 104](#) e all'art. 24 [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#) ratificata dall'Italia con [l. 3/3/2009, n. 18](#), è diritto fondamentale, costituzionalmente garantito, immediatamente operante il cui nucleo essenziale non può essere affievolito da problemi di finanza pubblica.

SOMMARIO

1. Qualificazione di diritto soggettivo perfetto
2. Diritto costituzionalmente garantito
3. Diritto allo studio solo tramite l'inclusione nelle classi comuni delle scuole ordinarie
4. A chi spetta la giurisdizione relativa alla tutela del diritto
5. Doveri delle famiglie e degli alunni con disabilità

1. Qualificazione del diritto soggettivo perfetto

Legislazione: art. 12, [l. 5/2/1992, n. 104](#)

Bibliografia: Cendon 1997, pag. 144-281

Sulla natura di diritto soggettivo dell'inclusione scolastica inizialmente si sono avuti dubbi da parte di dottrina e giurisprudenza. Infatti la prima norma che affronta l'argomento è l'art. 28, 2° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#) il quale recitava:

"L'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali."
(art. 28, 2° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#)).

In tale formulazione l'accento è posto più sull'adempimento dell'obbligo scolastico che sul diritto all'inclusione; inoltre l'esclusione da tale obbligo per gli alunni in condizioni di gravità riduce la portata innovativa della norma, tantoché l'art. 43, [l. 5/2/1992, n. 104](#) ha provveduto alla sua abrogazione avendo essa sancito il diritto pieno ed incondizionato all'inclusione scolastica.

Anche gli artt. 2, 7 e 10 [l. 4/8/1977, n. 517](#), pur facendo espresso riferimento al diritto allo studio, non davano garanzie circa la sua sicura individuazione ed esigibilità. Tanto è vero che la sentenza della [Cass. pen., 30 marzo 1981, n. 478](#) assolveva dal reato di omissione di atti d'ufficio il dirigente ed i docenti di una scuola di Livorno che avevano rifiutato l'iscrizione alla classe 3 elementare di un alunno con grave disabilità intellettiva¹.

Per una declaratoria chiara ed inequivocabile della natura di diritto soggettivo occorre attendere la sentenza della [Corte Cost. 3/6/1987, n. 215](#) che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la formulazione dell'art. 28, 4° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#) laddove era scritto:

"Sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie."
(art. 28, 4° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#)).

La Corte con pronuncia *manipolatoria* ha stabilito che laddove era scritto "sarà facilitata" deve leggersi "è assicurata".

L'uso del presente indicativo e la sostituzione del termine "facilitata" con "assicurata" sono inequivocabilmente la formulazione linguistica dell'esistenza del diritto soggettivo.

Ciò si coglie ancor più chiaramente leggendo la motivazione della sentenza. Infatti il 4 punto della motivazione così evidenzia la scarsa pregnanza imperativa della norma impugnata:

"4. - La disposizione impugnata ha indubbiamente un contenuto esclusivamente programmatico, limitandosi ad esprimere solo un generico impegno ed un semplice rinvio ad imprecisate e future facilitazioni. Il suo tenore non è perciò idoneo a conferire certezza alla condizione giuridica dell'handicappato aspirante alla frequenza della scuola secondaria superiore: a garantirla, cioè, come diritto pieno pur ove non sussistano (come nel caso oggetto del giudizio a quo) le condizioni che - se concretamente verificata - ne limitano la fruizione per la scuola dell'obbligo a termini del precedente secondo comma del medesimo articolo. Per la scuola secondaria superiore, inoltre, non solo mancano norme che apprestino gli strumenti atti a corredare tale diritto di opportuni supporti organizzativi e specialistici - come avviene per la scuola dell'obbligo ai sensi dei richiamati articoli delle leggi nn. 517 del 1977 e 270 del 1982 - ma la disposizione impugnata, non è, per la sua formulazione, idonea a costituire il fondamento cogente né della disciplina, che - pur se in modo parziale e disorganico - è stata finora emanata a livello di normazione regionale o secondaria, né delle iniziative che sul piano della gestione concreta competono, come si è detto, agli organi scolastici."
([Corte Cost. 3 giugno 1987, n. 215](#))

Ancora più esplicita la prima parte del 5° motivo, in cui la Corte pone a fondamento delle proprie argomentazioni i risultati delle scienze umane sulla crescita della persona con disabilità:

"5. - La questione, nei termini anzidetti, è fondata.

Per valutare la condizione giuridica dei portatori di handicaps in riferimento all'istituzione scolastica occorre innanzitutto considerare, da un lato, che è ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale

irrecuperabilità, dall'altro che l'inserimento e l'integrazione nella scuola ha fondamentale importanza al fine di favorire il recupero di tali soggetti. La partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce, infatti, un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggio, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione.

Insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, la frequenza scolastica è dunque un essenziale fattore di recupero del portatore di handicaps e di superamento della sua emarginazione, in un complesso intreccio in cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro e, se ha evoluzione positiva, può operare in funzione sinergica ai fini del complessivo sviluppo della personalità.

Da siffatto ordine concettuale ha indubbiamente preso le mosse il legislatore ordinario allorquando, con le già richiamate disposizioni delle leggi del 1971 e 1977, ha da un lato previsto l'inserimento in via di principio dei minorati nella normale scuola dell'obbligo - onde evitare i possibili effetti di segregazione ed isolamento ed i connessi rischi di regressione - dall'altro ha concepito le forme di integrazione, sostegno ed assistenza ivi previste come strumenti preordinati ad agevolare non solo l'attuazione del diritto allo studio ma anche la piena formazione della personalità degli alunni handicappati.

Ora, è innegabile che le esigenze di apprendimento e socializzazione che rendono proficua a questo fine la frequenza scolastica non vengono meno col compimento della scuola dell'obbligo: anzi, proprio perché si tratta di complessi e delicati processi nei quali il portatore di handicaps incontra particolari difficoltà, è evidente che una loro artificiosa interruzione, facendo mancare uno dei fattori favorevoli allo sviluppo della personalità, può comportare rischi di arresto di questo, quando non di regressione.

Altrettanto innegabile è, d'altra parte, che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'handicappato nella società e nel mondo del lavoro: e che lo stesso svolgimento di attività professionali più qualificate di quelle attingibili col mero titolo della scuola dell'obbligo - e quindi il compimento degli studi inferiori - può favorire un più ricco sviluppo delle potenzialità del giovane svantaggiato e quindi avvicinarlo alla meta della piena integrazione sociale."

[\(Corte Cost. 3 giugno 1987, n. 215\)](#)

Sulla base di queste argomentazioni culturali così la Corte fonda le argomentazioni giuridiche:

"6. - Dalle considerazioni ora svolte è agevole arguire come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale: e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela.

Statuendo che "la scuola è aperta a tutti", e con ciò riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2 poi, si raccorda e si integra con l'altra norma, pure fondamentale, di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini.

Lette alla luce di questi principi fondamentali, le successive disposizioni contenute nell'art. 34 palesano il significato di garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona. L'effettività dell'istruzione dell'obbligo è, nel secondo comma, garantita dalla sua gratuità: quella dell'istruzione superiore è garantita anche a chi, capace e meritevole, sia privo di mezzi, mediante borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze (terzo e quarto comma). In tali disposizioni, l'accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza e che era perciò indispensabile dettare al riguardo espressa prescrizioni idonee a garantire l'effettività del principio di cui al primo comma². Ciò però non significa che l'applicazione di questo possa incontrare limiti in ostacoli di altro ordine, la cui rimozione è postulata in via generale come compito della Repubblica nelle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma: sostenere ciò significherebbe sottacere il fatto evidente che l'inserimento nella scuola e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel "pieno sviluppo della persona umana" che tali disposizioni additano come meta da raggiungere.

In particolare, assumere che il riferimento ai "capaci e meritevoli" contenuto nel terzo comma dell'art. 34 comporti l'esclusione dall'istruzione superiore degli handicappati in quanto "incapaci" equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale - per quanto si è già detto - l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola.

Per costoro, d'altra parte, capacità e merito vanno valutati secondo parametri, peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione, come le stesse circolari ministeriali dianzi citate si sono in certa misura sforzate di prescrivere (cfr. par. 2): ed il precludere ad essi l'inserimento negli istituti d'istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità - soprattutto, senza aver preventivamente predisposto gli strumenti (cioè le "altre provvidenze" di cui all'art. 34, quarto comma) idonei a sopperire all'iniziale posizione di svantaggio - significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di

eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione. Inoltre, se l'obiettivo è quello di garantire per tutti il pieno sviluppo della persona e se, dunque, compito della Repubblica è apprestare i mezzi per raggiungerlo, non v'ha dubbio che alle condizioni di minorazione che tale sviluppo ostacolano debba prestarsi speciale attenzione e che in quest'ottica vadano individuati i compiti della scuola quale fondamentale istituzione deputata a tal fine. Di ciò si è mostrato consapevole il legislatore ordinario, che non a caso nelle leggi del 1971 e 1977 dianzi citata ha al riguardo congiuntamente indicato i fini dell'"istruzione" e della "piena formazione della personalità" (ovvero - il che è lo stesso - quelli dell'"apprendimento" e dell'"inserimento"), inquadrando in tale contesto le specifiche disposizioni dettate in favore dei minorati. Che poi ai medesimi compiti sia deputata anche l'istruzione superiore è dimostrato, prima ancora che da specifiche disposizioni in tal senso (cfr. D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, artt. 1 e 2), dall'ovvia constatazione che essa stessa è strumento di piena formazione della personalità.”
([Corte cost. 3 giugno 1987, n. 215](#))

Si richiama l'attenzione sulla massima

“per costoro [alunni con disabilità] capacità e merito vanno valutati secondo parametri, peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione”
([Corte Cost. 3 giugno 1987, n. 215](#))

poiché essa è stata posta a fondamento dell'art. 16, [l. 5/2/1992, l. n. 104](#) sulla valutazione degli alunni con disabilità ed ha consentito al Ministero l'emanazione di una normativa secondaria del tutto innovativa (vedi più avanti Cap. IV).

Nel successivo punto 7 la motivazione insiste sul diritto degli alunni con disabilità all'istruzione nella scuola secondaria di secondo grado, collegando all'art. 34 della [Costituzione](#) l'art. 38 della stessa, evidenziando come la presenza degli alunni con disabilità nelle scuole secondarie di secondo grado debba avvenire sul duplice versante dell'apprendimento e dell'inserimento sociale.

Nell'8° motivo la sentenza sottolinea come l'art. 38 della Costituzione preveda espressamente interventi dello Stato e delle Regioni anche al fine di rendere effettivo il diritto all'inclusione nelle scuole secondarie di secondo grado.

Da notare come in più punti della motivazione la sentenza evidenzia che, in caso di conflitto tra il diritto degli alunni con disabilità alla frequenza delle scuole secondarie di secondo grado e il buon andamento della scuola, garantito dall'art. 97 della Costituzione, che sarebbe turbato dalla loro presenza, non è il diritto soggettivo che debba affievolirsi, ma che spetti al legislatore l'obbligo di porre norme per la realizzazione di tale diritto nell'ambito del regolare funzionamento delle scuole comuni.

Ci si è a lungo soffermati su tale sentenza, poiché essa ha dettato i principi posti a base di tutta la normativa successiva primaria e secondaria a partire dalla l. 5/2/1992, n. 104 che sancisce nell'art. 12 in modo palese il diritto all'inclusione scolastica di tutti gli alunni con disabilità, rivoluzionando così il precedente orientamento della normativa scolastica italiana.

Il Ministero dell'istruzione ha immediatamente recepito i contenuti della sentenza con la [circolare 22/09/1988, n. 262](#).

È importante osservare come questa sentenza si fondi sull'applicazione dell'art. 3, 2° co., Costituzione che impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'eguaglianza di fatto dei cittadini.

Questa decisione va in senso contrario a una precedente sentenza della stessa Corte ([Corte cost., 28/05/1975, n. 125](#)) la quale aveva negata l'illegittimità costituzionale delle norme che imponevano ai ciechi la frequenza nelle scuole speciali. Allora la Corte aveva ragionato sulla base dell'art. 3, 1° co., Costituzione sostenendo che non si possono trattare legalmente in modo eguale situazioni di fatto diseguali, come sarebbero gli alunni ciechi e quelli vedenti. Sosteneva allora la Corte che per avere situazione giuridica pari a quella degli alunni vedenti, gli alunni ciechi dovessero frequentare le scuole speciali dove avrebbero trovato tutti gli strumenti e le strategie idonee alla loro situazione di fatto. La sentenza più recente invece insiste proprio sulla necessità di modificare gli ostacoli di fatto che impediscono l'eguaglianza e ciò può avvenire proprio con l'inclusione nelle scuole comuni con la presenza di varie forme

di sostegni ed auspicava una normativa in tal senso. A seguito di ciò il parlamento ha approvato la [l. 11/05/1976, n. 360](#) il cui testo è stato copiato negli artt. 2, 7 e 10 della [l. 4/8/1977, n. 517](#) che ha generalizzato il processo di inclusione per tutti gli alunni con disabilità in Italia.

Alla luce dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale è da ritenere che il diritto alla frequenza degli alunni con disabilità non possa essere impedito né in caso di sciopero dei docenti, né in caso di occupazioni "aperte" delle scuole da parte degli studenti. Infatti la [l. 12/06/1990, n. 146](#) sul diritto di sciopero, all'art. 1, 1° co. e 2° co, lett. d, prevede, in caso di sciopero, l'obbligo delle amministrazioni di garantire i servizi pubblici essenziali, tra i quali è espressamente indicato quello scolastico in quanto esso concerne

"il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati".
(art. 1, 1° co., [l. 12/06/1990, n. 146](#))

Se pertanto, malgrado il preavviso dello sciopero e informazione ufficiale del dirigente scolastico che non potrà essere garantito pienamente il servizio scolastico, la famiglia di un alunno con o senza disabilità volesse portarlo alla scuola dell'infanzia o primaria (la norma non cita gli altri gradi di scuola) il dirigente scolastico deve garantire comunque l'accoglienza di tale alunno con il personale disponibile non scioperante.

In caso invece di occupazioni "aperte" (quelle "chiuse" sono sicuramente illegali) l'alunno con disabilità che voglia entrare a scuola ha diritto ad essere accolto e seguito sia che voglia partecipare alle attività degli occupanti, sia che voglia studiare per conto proprio.

In caso di assemblee degli studenti (che sono legittime), qualora gli studenti vietino la partecipazione di adulti, l'alunno con disabilità che voglia partecipare potrebbe essere assistito da compagni della propria o di altrui classe. Ciò consentirebbe il pieno esercizio alla frequenza scolastica garantito dall'art. 12, 4° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#); mentre la prassi seguita dai genitori di lasciare a casa l'alunno che invece vorrebbe partecipare non sembra rispettosa della libertà dello stesso.

2. Diritto costituzionalmente garantito

Legislazione: [Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#)

Bibliografia: Scheda normativa AIPD n. 293. [La Corte Costituzionale ripristina le deroghe per il sostegno \(Sentenza n° 80/10\)](#).

La Corte Costituzionale ha ulteriormente approfondito la natura del diritto all'inclusione scolastica, anche sulla scia di una consolidata propria giurisprudenza. Infatti con la [sentenza Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) ha dichiarato incostituzionali i commi 413 e 414 dell'art. 2, [l. 24/12/2007, n. 244](#) Finanziaria 2008³.

Come è noto il comma 413 aveva fissato un tetto massimo al numero degli insegnanti di sostegno da nominare in organico di fatto intorno a circa 91.000 unità, secondo un rapporto medio nazionale di 1 posto ogni 2 alunni certificati con disabilità.

Il comma 414, nel mantenere fermo il principio dell'integrazione scolastica e dell'assegnazione di ore di sostegno secondo il criterio delle "effettive esigenze rilevate" (di cui all'art. 1, 605° co., lett. b, [l. 27/12/2006, n. 296](#)), vietava però la possibilità di deroghe al rapporto medio nazionale di 1 a 2, precedentemente consentito dalla normativa in organico di fatto.

La sentenza afferma che queste due norme sono contrarie all'art. 3 Cost. in quanto trattano in modo eguale gli alunni con disabilità lieve e grave, mentre quelli con disabilità più grave debbono logicamente avere più risorse.

Inoltre la Corte ritiene "irragionevole" il divieto di deroghe nel momento in cui ribadisce il principio del rispetto delle "effettive esigenze".

Ma nella motivazione si va ben oltre la semplice declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate; infatti dopo aver passato in rassegna la normativa internazionale, ed in particolare l'art. 24, [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006](#), la giurisprudenza costituzionale e la legislazione italiana, tutte contrastanti con le norme impugnate, la Corte qualifica il diritto allo studio come "diritto fondamentale" costituzionalmente garantito ed inviolabile nel suo nucleo essenziale. Così si esprime il 4° punto della motivazione:

"E' vero che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità (da ultimo, ex plurimis, sentenze n. 431 e 251 del 2008, ordinanza n. 269 del 2009). Si deve tuttavia riaffermare che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel «[...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000).

Risulta, pertanto, evidente che le norme impugnate hanno inciso proprio sull'indicato «nucleo indefettibile di garanzie» che questa Corte ha già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore.

La scelta operata da quest'ultimo, in particolare quella di sopprimere la riserva che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato, non trova alcuna giustificazione nel nostro ordinamento, posto che detta riserva costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave."

([Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#))

L'espressione della Corte

"detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel «[...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»"

([Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#))

implica che il nucleo essenziale del diritto allo studio non possa essere affievolito per motivi di bilancio⁴. Infatti le norme dichiarate incostituzionali avevano lo scopo di ridurre la spesa pubblica, essendo norme della legge finanziaria del 2008⁵.

3. Diritto allo studio solo tramite l'inclusione nelle classi comuni delle scuole ordinarie

Legislazione: art. 12, [l. 5/2/1992, n. 104](#)

Bibliografia: Troilo 2012

La Corte Costituzionale è pure intervenuta nel chiarire le modalità di esercizio del diritto allo studio degli alunni con disabilità ed in particolare ha stabilito che esso debba svolgersi tramite l'integrazione nelle classi comuni delle scuole ordinarie ([Corte Cost. 4 luglio 2001, n. 226](#)). La Corte doveva occuparsi di un giudizio di legittimità relativo all'art. 14, 1° co, lettera c, [l. 5/2/1992, n. 104](#) che consente l'adempimento dell'obbligo scolastico degli alunni con disabilità solo sino al compimento del 18° anno di età. La Corte ha dichiarato infondata la questione dal momento che, come vedremo, gli ultradiciottenni possono adempiere l'obbligo scolastico con tutti i diritti nei corsi per adulti.

Quello che prioritariamente interessa sottolineare è la motivazione addotta dalla corte per superare un'eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dall'Avvocatura dello Stato. Essa sosteneva che la Corte non potesse entrare nel merito della questione perché l'alunno aveva già adempiuto gli otto anni di obbligo scolastico previsti dalla Costituzione, il primo dei quali svolto con istruzione parentale, cioè in famiglia (art. 111, 2° co., [D. Lgs. 16/04/1994, n. 297](#)). La Corte ha invece affermato la propria giurisdizione dal momento che l'unico modo

dell'esercizio al diritto allo studio per gli alunni con disabilità è quello dell'integrazione nelle classi comuni per il raggiungimento delle finalità di cui all'art. 12, 3° co, [l. 5/2/1992, n. 104](#):

"2. – Preliminarmente devono esaminarsi le eccezioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza ovvero disporsi la restituzione degli atti al giudice a quo per una nuova valutazione della rilevanza della questione

L'Avvocatura sostiene anzitutto che la questione sarebbe priva di rilevanza, in quanto il ricorrente avrebbe compiuto il periodo di istruzione di otto anni, nel quale deve computarsi anche l'anno di apprendimento in ambito privato.

La tesi non può condividersi, poiché trascura di considerare che le finalità perseguite dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 consistono nel promuovere la piena integrazione della persona handicappata in ogni ambito nel quale si svolge la sua personalità, da quello familiare a quello scolastico, lavorativo e sociale, attraverso la rimozione delle condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività (art. 1, lettere a e b). La concreta attuazione di tali finalità comporta la necessità che l'istruzione delle persone handicappate si compia attraverso la frequenza nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; la frequenza costituisce infatti lo strumento fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo consistente nello sviluppo delle potenzialità della persona handicappata all'apprendimento, alla comunicazione, alle relazioni e alla socializzazione, come indicato dall'art. 12, comma 3, della legge in esame.

E' allora evidente che l'apprendimento in ambito privato o familiare, pur consentendo in via generale l'ammissione ad esami di idoneità per l'accesso alle classi successive, ex artt. 147 e 178 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, non può tuttavia ritenersi equivalente alla istruzione ricevuta con la frequenza delle classi scolastiche, poiché il diritto all'istruzione delle persone handicappate deve intendersi in senso estensivo, essendo finalizzato al raggiungimento degli obiettivi propri di ciascun ordine e grado di scuola ma nell'ambito di quelli perseguiti attraverso la integrazione scolastica."

[\(Corte Cost. 4 luglio 2001, n. 226\)](#)

L'affermazione della Corte che nega valore all'istruzione parentale di esercizio del diritto allo studio degli alunni con disabilità è drastica e di un rigore insolito circa l'unico modo di esercizio di tale diritto.

Cosa diversa è invece l'istruzione domiciliare e in ospedale che si realizza tramite l'autorizzazione concessa agli alunni che per gravi motivi di salute abbiano una prognosi di almeno 30 giorni di impossibilità di frequentare le scuole ordinarie, ai sensi dell'art. 12, 9° co., l. 5/2/1992, n. 104. Infatti in tali casi l'alunno rimane formalmente iscritto nella sua classe e mantiene i contatti con docenti e compagni tramite telefono, internet, videocamera ed incontri a casa di docenti e gruppi di compagni. Alla luce di questa rigida massima della Corte risultano di dubbia legittimità le norme sulle scuole speciali contenute negli artt. 322 e 324, [D. Lgs. 16/04/1994, n. 297](#), nonché le numerose scuole speciali attualmente operanti in Italia. Per completezza di esposizione sull'adempimento dell'obbligo scolastico degli alunni con disabilità ultradiciottenni si riporta una sintesi della sentenza della Corte.

a) La sentenza ha rigettato l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 14, 1° co., lett. c, [l. 5/2/1992, n. 104](#) nella parte in cui preclude la frequenza delle scuole dell'obbligo per otto anni ove l'alunno con disabilità abbia raggiunto il diciottesimo anno di età. Tale sentenza, pertanto, a differenza di quelle che annullano una norma di legge, non è definitiva ed ulteriori eccezioni di incostituzionalità possono essere proposte contro lo stesso articolo, per profili diversi da quelli esaminati.

b) La sentenza non ha negato agli alunni con disabilità maggiorenni il diritto all'integrazione nelle scuole dell'obbligo, ma si è limitata a precisare che tale diritto sussiste per i minori nei corsi ordinari del mattino e per i maggiorenni nei corsi d'istruzione per adulti previsti dall'[O.M. 29/7/1997, n. 455](#), che all'art. 4, 6° co. prevede che in tali corsi l'integrazione degli alunni con handicap "viene assicurata nel rispetto dell'attuale quadro normativo".

c) L'argomentazione della sentenza si basa su ragioni di opportunità dovute alla differenza di età tra quanti frequentano di regola le classi comuni mattutine (massimo quindici anni) e i maggiorenni. Tali ragioni sono rafforzate dalla esplicitazione delle finalità dell'integrazione scolastica nelle "classi comuni" della scuola dell'obbligo che non risultavano con tanta chiarezza neppure nella sentenza della [Corte Cost. 3/6/1987, n. 215](#).

d) Ne consegue che il limite di età alla frequenza nei corsi mattutini vale sia per gli alunni con disabilità maggiorenni, sia per gli alunni con disabilità che abbiano superato il

quindicesimo anno di età. Diversamente si creerebbe una disparità di trattamento a danno degli alunni con disabilità che la Corte non può né vuole introdurre.

e) Ne consegue altresì che la frequenza degli alunni con disabilità maggiorenni, specie se non hanno compiuto otto anni di scuola obbligatoria, non può essere preclusa nei corsi mattutini solo se esiste nell'ambito del Distretto Scolastico (o ambito territoriale equivalente) almeno un corso di istruzione.

In caso contrario, il rifiuto di iscrizione di un alunno con disabilità ai corsi mattutini costituisce palese violazione del loro diritto allo studio ribadito espressamente nella sentenza.

f) Ne consegue infine che, dovendosi realizzare anche nei corsi di istruzione per adulti l'integrazione scolastica "nel rispetto dell'attuale quadro normativo", agli alunni con disabilità maggiorenni deve essere assicurato il trasporto gratuito da casa ai corsi per adulti di competenza dei Comuni di residenza (art. 28, 1° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#)), ai quali spetta pure, nei casi indicati dalla diagnosi funzionale, di fornire assistenti per l'autonomia e la comunicazione ai sensi dell'art. 13, 3° co., l. 5/2/1992, n. 104. Spesso infine a comuni e Amministrazione scolastica incombe l'obbligo di fornire gratuitamente ausili e sussidi anche tecnologici, anche sulla base delle leggi regionali sul diritto allo studio come dall'art. 13, 1° co., l. 5/2/1992, n. 104, e della [l. 22/03/2000, n° 69](#).

4. A chi spetta la giurisdizione relativa alla tutela del diritto

Legislazione: [Corte di Cassazione, Sez. Unite, 25/11/2014, n. 25011](#)

Bibliografia: Belli 2007

La natura di diritto soggettivo è stata inizialmente in dubbio e, stante allora la prevalente qualificazione di "interesse legittimo", la giurisdizione veniva svolta dai TAR. Con la declaratoria di diritto soggettivo, effettuata inequivocabilmente con la [sentenza della Corte Cost. 3 giugno 1987, n. 215](#), la giurisdizione fu esercitata dai tribunali civili. A seguito dell'[ordinanza della Cass. civ. sez. unite, 11 gennaio 2007, n. 1144](#) è stato chiarito che la trattazione delle controversie relative a tale diritto rientrano nella competenza esclusiva dei TAR. Ma, a seguito della sentenza della [Corte di Cassazione, Sez. Unite, 25/11/2014, n. 25011](#) potrebbe sembrare a prima vista che la Cassazione abbia cambiato indirizzo circa la competenza esclusiva dei Giudici amministrativi in materia di controversie relative alla riduzione delle ore di sostegno agli alunni con disabilità. Infatti l'[ordinanza della Cass. civ. sez. unite, 11 gennaio 2007, n. 1144](#) aveva affermato in tale materia, come testè detto, la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo sulla base dell'art. 35, 4° co., [Decreto legislativo 31/03/1998, n. 80](#). Ora le stesse Sezioni unite con la [sentenza 25/11/2014, n. 25011](#) sembrano affermare il contrario, riconoscendo la giurisdizione al Tribunale civile sulla base della [l. 1/3/2006, n. 67](#). Bisogna però osservare che questa nuova decisione riguardava proprio una questione relativa alla giurisdizione del Tribunale civile in materia di discriminazione degli alunni con disabilità a causa della riduzione delle loro ore di sostegno. È la stessa [l. 1/3/2006, n. 67](#) che attribuisce ai tribunali civili la competenza in materia di discriminazione. Pertanto se viene prospettata una discriminazione cagionata da riduzione di ore di sostegno è indiscutibile la competenza dei Tribunali civili. Se invece si controverte della violazione da parte dell'Amministrazione scolastica del diritto allo studio degli alunni con disabilità a causa della riduzione delle loro ore di sostegno, la competenza esclusiva è dei TAR. La contraddizione delle due decisioni della Cassazione è solo apparente, poiché tutto dipende dalla prospettazione del *paetium*. Quindi non vi è stato alcun capovolgimento di orientamento della cassazione con la [sentenza 25/11/2014, n. 25011](#) delle Sezioni unite, ma solo un implicito riconoscimento del fatto che, se si invoca l'attuazione di una norma speciale come la [l. 1/3/2006, n. 67](#), tale norma, sotto il profilo processuale, prevale sulla normativa generale del [Decreto legislativo 31/03/1998, n. 80](#)⁶.

5. Doveri delle famiglie e degli alunni con disabilità

Legislazione: [DPR 21/11/2007, n. 235](#)

Bibliografia: Scheda normativa AIPD n° 34. [Statuto dei diritti e dei doveri degli studenti: D.P.R. n. 249 del 24 giugno 1998](#)

Ai diritti degli alunni con disabilità e delle loro famiglie, corrispondono anche dei doveri. Questi ultimi derivano, per le famiglie, dal “Patto di corresponsabilità educativa” introdotto dall’art. 5 bis, [DPR 21/11/2007, n. 235](#), sottoscritto dal dirigente scolastico e dai genitori all’atto dell’iscrizione. Da tale patto deriva l’obbligo per le famiglie di rispettare il Regolamento d’istituto, il POF e le delibere degli organi monocratici e collegiali della scuola e per l’istituzione scolastica, tra l’altro, l’obbligo di garantire opportune modalità di accoglienza degli alunni con disabilità appropriate ai singoli casi.

Per gli studenti delle scuole secondarie gli obblighi nascono dallo “Statuto delle studentesse e degli studenti” approvato con [DPR 24/06/1998, n. 249](#) e integrato con il [DPR 21/11/2007, n. 235](#). Garanzie circa i procedimenti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sono fornite dalla [nota ministeriale 31 luglio 2008, prot. n. 3602/P0](#).

È importante che le istituzioni scolastiche rispettino scrupolosamente queste norme, poiché la loro inosservanza le espone a sicuri ricorsi al TAR.

Capitolo Secondo

LA PROGRAMMAZIONE DEL PROCESSO INCLUSIVO

■ *Per gli alunni con disabilità il diritto allo studio è frutto dell'acquisizione delle "status" di alunno certificato con disabilità. Solo a partire da tale certificazione dell'ASL scatta una serie di diritti che costituiscono lo svolgimento del percorso inclusivo. Tale processo deve essere programmato in modo sequenziale a partire dall'iscrizione scolastica, in modo da programmare tutte le risorse necessarie per una frequenza ordinata dell'anno scolastico successivo.*

APPLICAZIONI – Risulta necessario accennare all'iter di certificazione di disabilità e alla formulazione della diagnosi funzionale, del profilo dinamico funzionale, del piano educativo individualizzato e del progetto didattico personalizzato indicati nell'art. 12, 5° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#). Queste sequenze con l'individuazione delle risorse necessarie sono facilitate se precedute dalla stipula di accordi di programma di cui all'art. 13, 1° co., lett. a, [l. 5/2/1992, n. 104](#).

ASPETTI AMMINISTRATIVI E TRIBUTARI – Livelli territoriali e modalità di stipula degli accordi di programma. Esoneri dalle tasse scolastiche.

ULTIME – [DPCM 23/02/2006, n. 185](#), sulle commissioni di certificazione; [Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#) per l'accoglienza scolastica e la presa in carico degli alunni con disabilità; art. 10, 5° co., [l. 30/07/2010, n. 122](#) sulla individuazione delle risorse nel PEI; art. 19, 11° co., [l. 15/07/2011, n. 111](#), sull'integrazione della commissione di accertamento per la certificazione.

CASISTICA

- [C.d.S., sez. VI, 23 marzo 2010, n. 2231](#) – Nel riformare la sentenza del TAR negatrice delle deroghe per il sostegno, afferma l'efficacia delle decisioni esclusivamente per l'anno scolastico in corso.
- [TAR Lazio, sez. III bis, 4 giugno 2014, n. 5913](#) – Nega l'efficacia della decisione sulle deroghe alle ore di sostegno per gli anni successivi a quello della pronuncia.
- [TAR Lazio, sez. II bis, 31 luglio 2013, n. 7783](#) e [TAR Sicilia, sez. I, 24 Settembre 2013, n. 1850](#) – Dispongono l'efficacia della decisione sull'aumento delle ore di sostegno anche per gli anni successivi trattandosi di una situazione di salute grave stabilizzata o progressiva.

SOMMARIO

1. L'accesso al diritto - 1.1 La certificazione medico-legale, l'iscrizione e le tasse scolastiche - 1.2 La diagnosi funzionale redatta solo dall'ASL - 1.3 Scarsa rilevanza in Giurisprudenza degli aspetti pedagogici rispetto a quelli sanitari – 2. La programmazione del progetto inclusivo - 2.1 Formulazione del PEI - 2.2 Tempi di programmazione di tutte le risorse - 2.3 Gli accordi di programma e i piani di zona

1. L'accesso al diritto.

Legislazione: art. 12, 5° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#); [DPCM 23/06/2006, n. 185](#); [Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#).

Bibliografia: Troilo 2012.

1.1. La certificazione medico-legale, l'iscrizione e le tasse scolastiche

Come detto sopra per divenire titolari del diritto allo studio e fruire di tutti gli strumenti che la normativa ad esso connette, gli alunni debbono acquisire lo status di "alunni con disabilità". Tale status si acquista con una certificazione medico-legale che l'art. 12, 5° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) così indica:

"All'individuazione dell'alunno come persona handicappata ed all'acquisizione della documentazione risultante dalla diagnosi funzionale, fa seguito un profilo dinamico-funzionale ai fini della formulazione di un piano educativo individualizzato, alla cui definizione provvedono congiuntamente, con la collaborazione dei genitori della persona handicappata, gli operatori delle unità sanitarie locali e, per ciascun grado di scuola, personale insegnante specializzato della scuola."

(art. 12, 5° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#))

Inizialmente il regolamento applicativo approvato con [DPR 24/02/1994](#) individuava nell'art. 2 il certificatore con uno specialista singolo dell'ASL. La certificazione deve essere depositata alla scuola all'atto dell'iscrizione. Tale certificazione può dare un esito duplice:

- a) ai sensi dell'art. 3, 1° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) disabilità lieve, se l'alunno ha "minorazione stabilizzata o progressiva", dichiarata tale in base ai codici della classificazione internazionale della disabilità ICD-10;
- b) ai sensi dell'art. 3, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) disabilità grave,

"qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione"

(art. 3, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#))

A seguito del proliferare di certificazioni improprie è stato emanato il [DPCM 23/06/2006, n. 185](#) che trasferisce la certificazione medico-legale ad una commissione collegiale della ASL la cui composizione viene definita da ogni singola regione. Questi i punti salienti del decreto:

1. l'art. 3, 1° e 3° co. portano una innovazione al DPR 24/02/1994, laddove si prevede che tutti gli adempimenti concernenti diagnosi funzionale, profilo dinamico funzionale e PEI debbano avvenire entro e non oltre il 31 luglio dell'anno precedente la frequenza degli alunni interessati (mentre il DPR 24/02/1994 prevede che tali adempimenti dovessero essere compiuti nei primi 3 mesi dall'inizio della frequenza dell'alunno). Ciò per consentire una programmazione seria delle risorse, evitando che gli alunni interessati rimangano privi delle necessarie risorse, addirittura per alcuni mesi a partire dall'inizio del nuovo anno scolastico.
2. L'art. 3, 3° co. sottolinea la necessità di accordi fra Regioni, Ufficio Scolastico Regionale e ASL per coordinare i rispettivi interventi, ovviamente in funzione di una migliore qualità

dell'integrazione scolastica. Questa norma riecheggia gli accordi di programma previsti dalla [L. 5/2/1994, n. 104](#) e che è bene che vengano promossi come accordi-quadro a livello regionale, sulla base dei quali poi provvedere alla stipula di accordi di programma provinciali o comunali e, comunque, a livello di piani di zona, ambito nel quale potranno essere sottoscritti anche dalle scuole autonome singole, o meglio, associate in rete.

3. Per gli alunni con sindrome di Down il DPCM creava un problema interpretativo. Infatti per questi alunni già l'art. 94, 3° co., [L. 27/12/2002, n. 289](#) prevedeva che la loro situazione di disabilità grave, prevista per legge, potesse essere accertata sulla base della mappa cromosomica, anche dal medico di famiglia. La norma del nuovo decreto avrebbe abrogato questa facilitazione, pretendendo anche per essi una certificazione collegiale; ma ciò è palesemente anti giuridico non potendo un decreto modificare una norma di legge. Inoltre sarebbe in contraddizione con quanto stabilito dall'art. 6, [L. 09/03/2006, n. 80](#) sulla semplificazione degli accertamenti in materia di disabilità. Infatti il MIUR ha chiarito definitivamente la validità della certificazione del medico di base per gli alunni con sindrome di Down con la [nota 19/09/2013 prot. n. 4902](#).

Il DPCM fu accusato di avere un taglio troppo burocratico e fu approvata l'[Intesa Stato-Regioni del 20/03/2008](#).

Il documento d'Intesa è assai interessante fin dal titolo e dall'introduzione che sottolineano che esso è finalizzato a stabilire modalità e criteri per il coordinamento di tutti gli interventi delle diverse pubbliche istituzioni coinvolte, le quali

"si impegnano a realizzare gli interventi di seguito descritti, prevedendo anche modalità di valutazione e monitoraggio".

Questa la parte dell'Intesa concernente la certificazione, mentre le parti inerenti la Diagnosi Funzionale ed il PEI verranno esaminate successivamente.

L'art. 1 prevede che la presa in carico del progetto d'integrazione si realizzi tramite accordi di programma regionali, provinciali e territoriali, che necessitano di adeguate informazioni offerte agli alunni ed alle loro famiglie circa i percorsi da seguire.

L'art. 2 riguarda la certificazione delle disabilità e la valutazione delle capacità e potenzialità su cui intervenire. Una prima novità riguarda la semplificazione amministrativa delle certificazioni, in quanto, per gli alunni già in carico all'ASL, basta la certificazione iniziale per l'iscrizione scolastica, evitando così le lungaggini previste dal [DPCM 23/06/2006, n. 185](#), che quindi, per questo aspetto, viene modificato.

Solo per gli alunni che fanno il loro ingresso a scuola privi di certificazione si applica l'obbligo di un'apposita certificazione che va effettuata secondo i criteri dell'ICD-10 dell'OMS, da effettuarsi, di regola, non oltre la scuola dell'Infanzia e Primaria, salvo disabilità sopravvenute.

L'intesa è operante in tutta Italia per la parte concernente le certificazioni, mentre per le parti successive, concernenti diagnosi funzionale e PEI è oggetto di delibere regionali di recepimento che mancano da parte di molte regioni.

Il Ministero ha affrontato il caso non infrequente di alunni non certificati che vengono supposti con disabilità dai docenti ad anno scolastico iniziato. In proposito il Ministero ha emanato la [circolare 23/12/1994, n. 363](#). In essa si prevede che il Dirigente Scolastico, ricevuta la segnalazione dai docenti, invii una raccomandata ai genitori dell'alunno invitandoli a produrre entro 10 giorni una certificazione positiva o negativa dell'ASL, precisando che in caso contrario provvederebbe direttamente la scuola. Se la famiglia presenta la certificazione o non si oppone, non vi sono problemi; se invece la famiglia si oppone per iscritto il dirigente scolastico può rivolgersi ai servizi sociali affinché, se lo ritengono opportuno, possano rivolgersi al tribunale dei minori perché decida se debba precedersi o meno con sentenza alla sottoposizione a visita dell'alunno ai fini della certificazione positiva o negativa che sia.

Questa circolare risolve indirettamente anche la questione relativa alla possibilità o meno di nomina di docenti per il sostegno quando la certificazione venga presentata dopo i termini per le iscrizioni o addirittura dopo l'inizio dell'anno scolastico. Dalla circolare risulta chiaramente che sia possibile chiedere la nomina di un docente per il sostegno anche ad anno scolastico avviato e non potrebbe essere diversamente dal momento che la l'art. 12, 5° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#), nello stabilire che all'individuazione dell'alunno con disabilità segue l'iter per la richiesta del sostegno, non pone alcun limite temporale; ciò ovviamente perché, come chiarito nel capitolo I, il diritto all'inclusione scolastica è un diritto soggettivo perfetto, costituzionalmente garantito.

Di recente, al fine di aumentare il rigore sulla spesa pubblica, la [l. 15/07/2011, n.111](#) è intervenuta come segue sulla procedura di certificazione:

“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”.
(art. 19, 11° co., ultimo periodo, [l. 15/07/2011, n.111](#))

La norma merita un'interpretazione logica e sistematica. Infatti le commissioni mediche di cui all'art. 4, l. 5/2/1992, n. 104 sono proprio quelle che provvedono alla certificazione di disabilità anche ai fini scolastici a seguito del [DPCM 23/06/2006, n. 185](#) e non si occupano per nulla di redigere la Diagnosi Funzionale, che invece l'art. 3 [DPR 24/02/1994](#) affida alle unità multidisciplinari, altro organismo tecnico interno alle ASL. Pertanto logicamente la presenza del nuovo membro delle commissioni nella persona di un medico dell'INPS deve riguardare non già, come dice la [l. 15/07/2011, n.111](#), la formulazione delle Diagnosi Funzionali, ma la formulazione della certificazione di disabilità.

Alla luce di quanto detto nel capitolo precedente si può cogliere con chiarezza la precisa portata normativa dei dell'art. 12, 1°, 2° e 4° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) concernenti il diritto all'inclusione degli alunni con disabilità. Infatti la certificazione medico-legale è condizione indispensabile ai fini dell'iscrizione come alunno con disabilità. Da tale iscrizione consegue il diritto soggettivo perfetto, costituzionalmente garantito, di frequentare l'asilo nido (1° co.) e le sezioni e classi delle scuole comuni (2° co.); né l'esercizio di tale diritto può essere vietato a causa della disabilità (4° co.). Sembrano pertanto illegittime le richieste di molte scuole alle famiglie di far frequentare gli alunni con disabilità nelle sole ore in cui sia presente a scuola il docente per le attività di sostegno o l'assistente per l'autonomia e la comunicazione.

Quanto al diritto alla frequenza degli asili nido o delle scuole dell'infanzia, che non rientrano nell'obbligo scolastico, risulta di dubbia legittimità la pretesa che gli alunni con disabilità certificati con gravità ai sensi dell'art. 3, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) siano inseriti nelle apposite graduatorie di ammissione, dal momento che lo stesso 3° co. espressamente stabilisce che

“le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici.”
(art. 3, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#))

Per l'iscrizione alle scuole secondarie di secondo grado la [circolare ministeriale 22/09/1988, n. 262](#) prevedeva che occorresse una certificazione dell'ufficio medicolegale dell'ASL che dichiarasse se l'alunno potesse frequentare quel tipo di istituto e se l'indirizzo scelto fosse coerente col diploma che l'alunno avrebbe potuto utilizzare professionalmente.

Tale previsione si appalesò immediatamente incoerente con la logica inclusiva della sentenza della [Corte Cost. 3/6/1987, n. 215](#) che aveva dichiarato proprio il diritto pieno ed incondizionato anche degli alunni con la maggiore gravità di disabilità a frequentare le scuole superiori; così nella [circolare ministeriale 23/12/1994, n. 363](#) fu definitivamente precisato che per l'iscrizione alle scuole superiori la certificazione viene formulata dall'Unità multidisciplinare che predispone la diagnosi funzionale e che questa debba verificare se vi siano laboratori pericolosi per l'incolumità dell'alunno; in tal caso l'ASL e la scuola debbono verificare se sia possibile evitare i pericoli con interventi di sicurezza o con la presenza di un

assistente per l'autonomia che garantisca la sicurezza dell'alunno. Solo qualora ciò per quell'anno non sia possibile, all'alunno viene interdetta l'iscrizione solo in quella scuola e solo per quell'anno, tornando possibile la sua iscrizione nello stesso istituto negli anni successivi, ove i pericoli vengano rimossi.

Pertanto la norma iniziale che limitava il diritto dell'alunno è stata sostituita da una norma che invece è posta esclusivamente a tutela del suo interesse e quindi del suo diritto pieno all'inclusione scolastica anche nelle scuole secondarie e di secondo grado.

Collegato alle iscrizioni è il tema delle tasse scolastiche. È pregiudizialmente da precisare che l'esonero dal pagamento di tali tasse costituzionalmente fissato per otto anni (sino alla 3 classe della scuola secondaria di primo grado), è stato portato sino alla terza classe della scuola secondaria di secondo grado dalla circolare a seguito dell'innalzamento dell'obbligo scolastico (art. 28, 1° co., [Decreto legislativo 17/10/2005, n. 226](#)). Esse permangono pertanto solo per le iscrizioni agli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado e per gli esami di Stato. Per gli alunni con disabilità l'art. 200, 7° co. [Decreto legislativo 16/04/1994, n. 297](#), testo unico della legislazione scolastica, prevede l'esonero per gli alunni con disabilità di "disagiate condizioni economiche". Questa espressione non mi risulta abbia avuto una precisa determinazione normativa e richiama quella contenuta nell'art. 30 della [l. 30/03/1971, n. 118](#). Non risulta sia mai stato sollevato contenzioso circa l'interpretazione del termine "disagiate condizioni economiche" forse data anche l'esiguità degli importi di tali tasse.

Più interessante invece, anche per gli importi talora notevoli, è il problema relativo ai contributi che i consigli d'Istituto deliberano annualmente a carico degli iscritti. Tali contributi non riguardano ormai solo attività parascolastiche o extrascolastiche, ma, a causa dei tagli alla spesa pubblica, vengono utilizzati dalle scuole per coprire anche normali spese di funzionamento delle stesse, anche se ciò non dovrebbe avvenire. Data la convinzione di molte famiglie circa la loro obbligatorietà il Ministero dell'Istruzione è intervenuto con le circolari [20/03/2012, n. 312](#) e [7/3/2013, n. 593](#) precisando che tali contributi sono volontari e quindi non obbligatori ai fini della frequenza della scuola. Ovviamente laddove il contributo sia richiesto per la partecipazione ad attività parascolastiche o extrascolastiche (corso di ceramica, visita d'istruzione, etc.), chi non paga legittimamente è escluso dal partecipare a tale attività anche se con disabilità.⁷

1.2. La Diagnosi Funzionale redatta solo dall'ASL.

Come già detto, alla certificazione di disabilità segue la Diagnosi Funzionale alla quale dovrebbe seguire il Profilo Dinamico Funzionale. Quest'ultimo è previsto dall'art. 4, [DPR 24/02/1994](#) come un ulteriore documento redatto dagli operatori socio-sanitari, scolastici e dalla famiglia, dopo un periodo di osservazione del comportamento dell'alunno in classe e fuori. Nel corso del tempo tale documento è stato sempre meno formulato in un numero crescente di scuole ed è stato definitivamente assorbito nella Diagnosi Funzionale dall' [Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#) di cui si dirà qui di seguito.

L'art. 3, [DPR 24/02/1994](#) così si esprime sulla procedura e il contenuto della Diagnosi Funzionale:

"1. Per diagnosi funzionale si intende la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico dell'alunno in situazione di handicap, al momento in cui accede alla struttura sanitaria per conseguire gli interventi previsti dagli articoli 12 e 13 della legge n. 104 del 1992.

2. Alla diagnosi funzionale provvede l'unità multidisciplinare composta: dal medico specialista nella patologia segnalata, dallo specialista in neuropsichiatria infantile, dal terapeuta della riabilitazione, dagli operatori sociali in servizio presso la unità sanitaria locale o in regime di convenzione con la medesima. La diagnosi funzionale deriva dall'acquisizione di elementi clinici e psico-sociali. Gli elementi clinici si acquisiscono tramite la visita medica diretta dell'alunno e l'acquisizione dell'eventuale documentazione medica preesistente. Gli elementi psico-sociali si acquisiscono attraverso specifica relazione in cui siano ricompresi:

a) i dati anagrafici del soggetto;

b) i dati relativi alle caratteristiche del nucleo familiare (composizione, stato di salute dei membri, tipo di lavoro svolto, contesto ambientale, ecc.).

3. La diagnosi funzionale, di cui al comma 2, si articola necessariamente nei seguenti accertamenti:
- a) l'anamnesi fisiologica e patologica prossima e remota del soggetto, con particolare riferimento alla nascita (in ospedale, a casa, ecc.), nonché alle fasi dello sviluppo neuro-psicologico da zero a sedici anni ed inoltre alle vaccinazioni, alle malattie riferite e/o repertate, agli eventuali periodi di ospedalizzazione, agli eventuali programmi terapeutici in atto, agli eventuali interventi chirurgici, alle eventuali precedenti esperienze riabilitative;
 - b) diagnosi clinica, redatta dal medico specialista nella patologia segnalata (rispettivamente neuropsichiatra infantile, otorinolaringoiatra, oculista, ecc.), come indicato nell'art. 3, comma 2: la stessa fa riferimento all'eziologia ed esprime le conseguenze funzionali dell'infermità indicando la previsione dell'evoluzione naturale.
4. La diagnosi funzionale, essendo finalizzata al recupero del soggetto portatore di handicap, deve tenere particolarmente conto delle potenzialità registrabili in ordine ai seguenti aspetti:
- a) cognitivo, esaminato nelle componenti: livello di sviluppo raggiunto e capacità di integrazione delle competenze;
 - b) affettivo-relazionale, esaminato nelle componenti: livello di autostima e rapporto con gli altri;
 - c) linguistico, esaminato nelle componenti: comprensione, produzione e linguaggi alternativi;
 - d) sensoriale, esaminato nella componente: tipo e grado di deficit con particolare riferimento alla vista, all'udito e al tatto;
 - e) motorio-prassico, esaminato nelle componenti: motricità globale e motricità fine;
 - f) neuropsicologico, esaminato nelle componenti: memoria, attenzione e organizzazione spazio temporale;
 - g) autonomia personale e sociale.”
- (art. 3, [DPR 24/02/1994](#))

Questo documento è ben più ampio della certificazione di disabilità che si limita ad indicare la natura e l'eziologia della disabilità accertata a livello medico-legale. Essa fornisce numerose indicazioni non solo sulle funzioni colpite dalla minorazione, ma anche su quelle rimaste attive e sulle potenzialità ai fini della crescita apprenditiva dell'alunno. Quindi, mentre la certificazione di disabilità ha solo la funzione burocratica di attribuire lo status di alunno con disabilità per la fruizione della normativa in loro favore, la Diagnosi Funzionale costituisce il documento base ai fini concreti dell'esercizio al diritto allo studio, mettendo i docenti in condizioni di conoscere quali sono i bisogni educativi dell'alunno per poter impostare delle strategie didattiche appropriate.

Ciò che è strano nella normativa è l'assenza della famiglia ed, ancor di più, di figure pedagogiche nella composizione della unità multidisciplinare. Tali figure possono concretamente contribuire alla migliore individuazione dei bisogni educativi dell'alunno.

Tale vuoto è stato colmato con alcuni articoli dell'[Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#), la quale si rifà ai criteri dell'ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento) lasciando solo alle certificazioni il riferimento ai criteri medico-legali dell'ICD-10⁸.

L'art. 2 dell'Intesa infatti descrive finalità e modalità di effettuazione della Diagnosi Funzionale, introducendo la novità dell'abolizione del Profilo Dinamico Funzionale ed il suo assorbimento nella Diagnosi Funzionale, in quanto la Diagnosi Funzionale si prevede che venga redatta, per l'individuazione delle professionalità e le risorse necessarie, anche con la presenza della famiglia e di un esperto in didattica speciale nominato dall'Ambito Scolastico Territoriale (ex provveditorato agli studi), che probabilmente sarà un insegnante specializzato per il sostegno, sulla base dei criteri bio-psico-dinamici degli ICF dell'OMS. La Diagnosi Funzionale dovrà essere aggiornata nel passaggio da un grado all'altro di scuola, "obbligatoriamente" come precisa l'art. 2., avendo così interpretato implicitamente l'art. 12, 8° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) che prevede l'aggiornamento del Profilo Dinamico Funzionale.

C'è da chiedersi se, nelle regioni che non hanno ancora recepito l'Intesa, sia possibile impugnare la validità di un Piano Educativo Individualizzato non preceduto da Profilo Dinamico Funzionale. Stando ai contenuti dell'intesa Stato-Regioni citata e dal principio dell'economia e della resistenza degli atti giuridici, personalmente ritengo di no.

1.3. Scarsa rilevanza in Giurisprudenza degli aspetti pedagogici rispetto a quelli sanitari

È da osservare come la normativa sulla certificazione fondata sul concetto di disabilità lieve o grave abbia influenzato gli orientamenti della giurisprudenza circa la durata dell'efficacia delle sentenze relative all'assegnazione di ore di sostegno. Infatti l'art. 3, [l.](#)

[5/2/1994, n. 104](#) ha un'accentuazione esclusivamente sanitaria e ciò ha fatto sì che i giudici, siano essi del C.d.S. o di merito, abbiano posto a base delle proprie decisioni non già la rilevanza della maggiore o minore gravità ai fini didattici degli apprendimenti, quanto la maggiore o minore gravità nello stato di salute dell'alunno. Significativa in tal senso la [sentenza del C.d.S. 23/03/2010, n. 2231](#), che è tra le prime ad interpretare ed applicare la [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#), che afferma l'efficacia delle sentenze sull'assegnazione delle ore di sostegno in deroga esclusivamente per l'anno scolastico oggetto della causa, in quanto le autorità sanitarie devono verificare annualmente se vi siano stati miglioramenti rispetto al decorso della patologia che riducano la necessità di ore (punto 2.4 della motivazione)

Alla stessa conclusione perviene la recente [sentenza breve del TAR Lazio pronunciata il 22/05/2014 e depositata il 4/6/2014, n. 5913](#) che nega efficacia per gli anni successivi alla sentenza che assegna ore di sostegno in deroga agli alunni con disabilità grave che avevano promosso un ricorso collettivo, in quanto le loro condizioni di salute potrebbero migliorare.

Questo aspetto è assai delicato ed, a mio avviso, assai grave. Infatti, a parte la delega alle sole strutture sanitarie delle proposte di interventi didattici, ciò comporterebbe un annuale rinnovo delle visite mediche, che invece la [l. 9/3/2006, n. 80](#) ha voluto evitare; senza contare che, in caso di riduzione di ore annuali discordanti dalla diagnosi medica, i genitori sarebbero costretti a proporre annualmente nuovi ricorsi al TAR con costi che scoraggerebbero la tutela dei diritti.

È infine da sottolineare che tale ragionamento non tiene conto dell'espressione letterale dell'art. 3, 1° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#), secondo il quale

“È persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva”.
(art. 3, 1° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#))

Laddove quindi la certificazione non rechi la dicitura “rivedibile entro...” le decisioni dovrebbero valere senza limiti di data.

In senso contrario alle due sentenze testé criticate, la sentenza del [TAR Lazio 31/07/2013, n. 7783](#) che ha stabilito un precedente molto importante, quello della validità della sentenza anche per gli anni successivi a quello in cui è pronunciata.

La difesa dell'interessato ha sostenuto che l'alunno aveva una certificazione di grave disabilità che, stando alle valutazioni medico-legali dell'ASL, riguardava una minorazione non regressiva e quindi stabilizzata o progressiva. Pertanto si chiedeva che la decisione potesse valere anche per gli anni successivi a quello per il quale sarebbe stata pronunciata.

Il TAR, con pronuncia innovativa, ha accolto tale tesi e quindi l'assegnazione delle ore di sostegno in deroga deve valere per tutta la durata del grado di scuola frequentata.

L'attuale orientamento del TAR Lazio non contraddice la sentenza del Consiglio di Stato; ma, mentre il CdS si basa su di una ipotesi per negare l'ultrattività delle sentenze dei TAR, la decisione del TAR Lazio, basandosi sulla prova concreta della certificazione e della diagnosi clinica circa la permanenza della disabilità, assicura il riconoscimento del diritto anche per gli anni successivi.

Ciò ovviamente non solo riduce i costi per i successivi ricorsi, ma garantisce così la continuità didattica con lo stesso docente per il sostegno per tutta la durata di quel grado di scuola.

Dopo il TAR Lazio anche il TAR Sicilia con la [sentenza 24/09/2013, n. 1850](#) ha affermato il diritto alle deroghe anche per gli anni successivi.

Il ricorrente aveva proposto il ricorso per ottenere le deroghe nel rapporto uno ad uno di sostegno a fine anno scolastico e l'Avvocatura dello Stato sosteneva che ormai fosse venuto meno l'attuale interesse alla decisione, essendo ormai alla fine dell'anno scolastico.

Invece il TAR ha ritenuto sussistente l'interesse attuale del ricorrente, dal momento che, sino a quando non cambierà la situazione di salute dell'alunno e conseguentemente il numero di ore di sostegno richieste, persiste l'interesse ad ottenere il massimo possibile delle ore di sostegno.

Ecco un passaggio della decisione:

“L'accertamento del diritto è infatti propedeutico alla prestazione richiesta, ma - anche per tale relazione di propedeuticità - è cosa diversa da essa, sicché il venir meno dell'interesse alla singola prestazione non determina il venir meno all'interesse a che il diritto venga affermato e riconosciuto in sede giurisdizionale: anche in relazione all'effetto conformativo di tale riconoscimento sulle future condotte dell'amministrazione, qualora non mutino i citati elementi di fatto su cui il riconoscimento medesimo si fonda.”
([TAR Sicilia 24/09/2013, n. 1850](#))

La decisione è interessante, non tanto per la riaffermazione del diritto alle deroghe, tema ormai pacifico in Giurisprudenza, quanto per l'affermazione del diritto a tali deroghe sino a quando non cambieranno le condizioni di salute e quindi le richieste didattiche dell'alunno.

Resta però da osservare come tutta la Giurisprudenza sia ormai orientata a fondare le proprie decisioni sul concetto di gravità derivante da una certificazione sanitaria dalla quale discende la necessità di ore di sostegno in deroga.

Questa deriva sanitaria, o, se vogliamo, didattica derivante da cause sanitarie, ritiene come unica risorsa compensativa alla disabilità il massimo delle ore di sostegno, senza tener conto di altre situazioni che gli ICF definirebbero come “contesto ambientale”. Ci si intende riferire soprattutto alla presenza di docenti curricolari che sono la risorsa principale all'inclusione scolastica, purchè formati, nonché al numero non alto di alunni in classe, che consente ai docenti curricolari di lavorare didatticamente con l'alunno con disabilità. Ovviamente i docenti curricolari, secondo la legge, debbono essere aiutati in tale compito dai docenti specializzati per il sostegno, i quali sono definiti proprio di “sostegno” per sostenere la risorsa principale (docenti curricolari) nell'inclusione.

Come si è visto, la giurisprudenza su quest'aspetto è ondivaga, anche nell'ambito dello stesso TAR Lazio, ma sembrerebbe emergere che le decisioni valgano anche per gli anni successivi se ciò è richiesto nel ricorso e se si dimostra che non vi possono essere miglioramenti di tipo sanitario che giustificano una riduzione del numero delle ore assegnate negli anni successivi alla sentenza.

È quindi importante che all'atto del ricorso ciò venga evidenziato o che venga evidenziato nel GLHO al momento del rinnovo della richiesta del sostegno con il PEI per ciascuno degli anni successivi.

2. La programmazione del processo inclusivo

Legislazione: art. 5, [DPR 24/02/1994](#); [DPCM 23/06/2006, n. 185](#); [Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#); art. 10, 5° co., [l. 30/07/2010, n. 122](#).

Bibliografia: Troilo 2012.

2.1. Formulazione del PEI

L'art. 5, [DPR 24/02/1994](#) individua nel PEI (Piano Educativo Individualizzato) lo strumento di programmazione dell'attività scolastica ed extrascolastica, comprendente il progetto di riabilitazione, di socializzazione e di scolarizzazione formulato dagli specifici operatori dei servizi in collaborazione con la famiglia (art. 13, 1° co., lett. a, [l. 5/2/1994, n. 104](#)). Da sottolineare l'esplicitazione della presenza di tutti i docenti della classe che era sottintesa nella formulazione dell'art. 12, 5° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#).

Da sottolineare inoltre che il PEI può essere predisposto con la collaborazione sia dell'unità multidisciplinare dell'ASL di competenza territoriale dell'alunno, sia di esperti di un centro convenzionato o accreditato col SSN.

Così l'art. 3 dell'[Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#) formula il concetto normativo di PEI migliorando quello contenuto nell'art. 5, [DPR 24/02/1994](#).

“Tale documento contiene tutte le attività educative e didattiche programmate, con relative verifiche e valutazioni. Inoltre include gli interventi di carattere riabilitativo e sociale, in modo da integrare e condividere tra loro i diversi interventi. Il Piano segnala la tipologia e la funzionalità delle esigenze complessive di risorse professionali, tecnologiche, di supporto all'autonomia scolastica, di riorganizzazione funzionale degli ambienti. Il PEI è un impegno alla collaborazione fra tutti gli operatori coinvolti per il raggiungimento degli obiettivi indicati e condivisi.”

(art. 3, [Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#))

L'art. 3 sottolinea inoltre che alla formulazione del PEI deve partecipare anche “l'intero Consiglio di classe”, oltre che gli operatori socio-sanitari e la famiglia.

È appena il caso di precisare che il PEI, dovendo essere redatto da tutti questi soggetti, non è ancora il Piano degli Studi Personalizzato (progetto didattico), ma il progetto di inclusione scolastica ed extrascolastica dell'alunno. Il Piano degli Studi Personalizzato è predisposto, sulla base delle indicazioni del PEI, esclusivamente da tutti i docenti del consiglio di classe e deve essere inserito nel PEI.

Inoltre l'art. 3 precisa i contenuti del PEI che riguardano gli interventi didattici, di riabilitazione e di socializzazione, in quanto formulato anche dalla famiglia e dagli operatori dell'ASL e degli enti locali prevede anche l'indicazione di tutte le risorse necessarie, quindi non solo le ore di sostegno, ma anche quelle eventuali di assistenza per l'autonomia e la comunicazione, di cui all'art. 13, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#), nonché, se necessaria, l'assistenza igienica dei collaboratori e delle collaboratrici scolastiche, il trasporto gratuito a scuola, l'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali, gli ausili e sussidi etc.

Si precisa che il PEI deve essere verificato ed eventualmente modificato durante l'anno ed “aggiornato all'inizio di ogni anno”.

Nell'ultimo anno di ciascun ciclo di scuola il Dirigente deve concordare col Dirigente della nuova scuola scelta dall'alunno la continuità della presa in carico del progetto d'inclusione.

Nell'ultimo anno della scuola secondaria di primo grado deve essere avviato un periodo di orientamento alla scelta di un istituto di scuola secondaria di secondo grado ed all'ultimo anno di scuola secondaria di secondo grado, è necessario che il Dirigente prenda accordi con le Università o i servizi del territorio per il possibile avvio ad attività di formazione professionale e lavorative e comunque di socializzazione, nel quadro dei servizi predisposti nei piani di zona.

Ciò dovrebbe evitare la richiesta di ripetenze nell'ultimo anno, dovute alla mancanza di sbocchi successivi alla scuola, che spesso la rendono un parcheggio, snaturandone le finalità di integrazione scolastica.

Da quanto detto emerge con chiarezza che il PEI va redatto durante il periodo precedente la frequenza dell'alunno, onde consentire l'acquisizione programmata e preventiva delle risorse necessarie. Soccrono a tale interpretazione:

- Art. 3, 1° co., [DPCM 23/06/2006, n. 185](#) che espressamente stabilisce la sua approvazione entro luglio ai fini del corretto avvio del successivo anno scolastico;
- Art. 10, 5° co., [l. 30/07/2010, n. 122](#) nel quale è chiaramente stabilito che le risorse per la realizzazione al diritto allo studio debbano essere indicate nel PEI, il quale quindi, logicamente, deve precedere l'inizio delle lezioni⁹;
- la [nota ministeriale 27/07/2005, prot. n. 4798](#) che prevede l'obbligo di un periodo di programmazione del progetto d'inclusione all'inizio di ogni anno scolastico, proprio per rivedere definitivamente ed aggiornare la bozza di PEI effettuata in precedenza (possibilmente entro maggio) in occasione della richiesta delle ore di sostegno in organico di fatto e delle altre risorse.

L'art. 4 dell'Intesa concerne le procedure di indicazione, proposta ed individuazione delle risorse umane e materiali necessarie. Il Gruppo di lavoro di istituto (GLHI) di cui all'art. 15, 2°co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) (oggi GLI – Gruppo di Lavoro per l'Inclusione - ai sensi della [nota ministeriale 22/11/2013, prot. n. 2563](#)), raccoglie tutti i PEI della scuola e propone all'Ambito

Scolastico Territoriale ed agli Enti Locali presenti nel piano di zona la richiesta delle risorse necessarie interne ed esterne alla stessa.

Importante l'affermazione che tutte le richieste alle diverse Amministrazioni vanno effettuate contestualmente e le risorse vanno programmate e fornite contemporaneamente.

2.2. Tempi di programmazione di tutte le risorse

La programmazione relativa ai singoli casi deve tener conto della programmazione generale dell'attività dell'istituzione scolastica, e cioè:

1. l'approvazione del Piano dell'Offerta Formativa (POF), di cui all'art. 3 [DPR 8/3/1999, n. 275](#), da parte del Consiglio d'Istituto su proposta del collegio dei docenti, sentite le associazioni di genitori e studenti (orientativamente giugno); esso deve contenere i criteri e le azioni per un'inclusione scolastica di qualità.
2. Approvazione del Piano Annuale per l'Inclusività (PAI), di cui alla [circolare ministeriale 6/3/2013, n. 8](#), predisposto dal GLI (Gruppo di lavoro per l'Inclusione) entro giugno. Esso potrebbe contenere parte delle modifiche annuali al POF.
3. Programma finanziario annuale delle attività, di cui all'art. 2 del [Decreto Interministeriale 1/2/2001, n. 44](#), predisposto dal dirigente scolastico entro il 31 ottobre ed approvato dal Consiglio di Istituto entro il 15 dicembre e che entra in vigore dal 1 gennaio dell'anno successivo.

Dalla ricognizione della normativa sopraesposta e da quella specifica sull'inclusione scolastica si può ipotizzare il seguente schema temporale organizzativo relativo agli adempimenti a partire dalle iscrizioni al primo anno di ogni grado d'istruzione.

GENNAIO: iscrizione e deposito a scuola della certificazione di disabilità.

FEBBRAIO-MARZO: deposito della Diagnosi Funzionale (se non presentata già all'atto dell'iscrizione).

APRILE-MAGGIO: formulazione del Profilo Dinamico Funzionale (laddove ciò viene praticato).

MAGGIO: formulazione di un abbozzo del Piano Educativo Individualizzato (PEI) comprendente anche il Piano degli Studi Personalizzato.

Per la formulazione del PDF e del PEI, non essendovi ancora un consiglio di classe, il dirigente scolastico indica alcuni docenti del GLHI (di cui all'art. 15, 2° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#)) che lavorano unitamente ai genitori, agli operatori socio-sanitari e ad alcuni docenti della classe di provenienza del singolo alunno.

GIUGNO/LUGLIO: invio del PEI dalla scuola all'Ufficio Scolastico Regionale e agli Enti Locali con le richieste delle risorse necessarie.

Fine AGOSTO- primi SETTEMBRE: assegnazione alla scuola delle risorse da parte dell'USR e degli Enti Locali.

Dal 1 al 15 SETTEMBRE: Messa a punto dell'abbozzo del PEI nell'ambito della programmazione della classe.

ENTRO DICEMBRE: Formulazione del PEI definitivo dopo un periodo di osservazione.

Negli anni successivi la certificazione e la diagnosi funzionale continuano a valere per tutta la durata degli studi, tranne i casi in cui nella certificazione sia stata prevista la rivedibilità dell'alunno, tenendo presente che la certificazione di disabilità, a differenza di quanto

avveniva per quella di invalidità, non deve essere rinnovata al compimento del 18° anno di età.

A tal proposito l'art. 25, 6° bis co., del [decreto legge 24/06/2010, n° 90, convertito dalla l. 11/08/2014, n. 114](#) ha chiarito che, in caso di rivedibilità della certificazione di handicap (disabilità) continuano a permanere tutti i benefici sino all'esito della nuova visita ed è l'INPS che deve convocare la persona.

Il Profilo Dinamico Funzionale (o la Diagnosi Funzionale qualora il PDF sia stato assorbito in essa – [Intesa Stato-Regioni 20/03/2008](#)) va aggiornato al passaggio da un grado all'altro di istruzione e durante la scuola secondaria di secondo grado.

Il PEI va formulato annualmente.

Nel passaggio da un grado all'altro di istruzione, i dirigenti scolastici delle due istituzioni debbono concordare la formazione di un piccolo gruppo di lavoro composto dalla famiglia, dagli operatori socio-sanitari e da alcuni docenti della classe di provenienza e del GLH d'istituto della nuova scuola per la formulazione dell'abbozzo del PDF e del PEI entro maggio, che consenta al dirigente della nuova scuola di avanzare formalmente le richieste di risorse alle autorità competenti. Ciò ai sensi dell'art. 14, 1° co., lett. c, [l. 5/2/1994, n. 104](#) e della [circolare ministeriale 16/11/1992, n. 339](#).

Lo schema ipotizzato risente degli orientamenti contenuti nelle annuali norme sul corretto avvio dell'anno scolastico. Come già detto, le famiglie debbono preoccuparsi per tempo di chiedere all'apposita commissione ASL la certificazione di disabilità e alla unità multidisciplinare della stessa la formulazione della diagnosi funzionale.

Il dirigente scolastico, titolare del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 5, [l. 7/8/1990, n. 241](#), appena ricevuta l'iscrizione al primo anno, incarica il GLHI, unitamente alla funzione strumentale per l'inclusione scolastica, di svolgere le procedure per la predisposizione degli atti necessari alle richieste che il dirigente stesso dovrà effettuare entro luglio alle singole autorità competenti.

Una volta ricevute le risorse, in base alla novità introdotta dall'art. 19, 11° co., [l. 15/07/2011, n.111](#), si riunisce il GLHI che propone al dirigente scolastico l'assegnazione delle risorse ai singoli alunni. Questa novità normativa pone problemi assai delicati, concernenti anche la tutela dei dati personali. Infatti le richieste delle risorse debbono essere effettuate sulla base dei singoli PEI degli alunni (art. 10, 5° co., [l. 30/07/2010, n. 122](#)), mentre le stesse vengono assegnate globalmente alla scuola. Qualora, come quasi sempre avviene, tali risorse assegnate siano numericamente inferiori a quelle richieste, la scuola si trova a dover risolvere il delicatissimo problema della ripartizione di risorse scarse, scontentando così gli interessati. Conseguentemente le famiglie, ove non accettino tale riduzione di risorse, sono legittimate a proporre ricorso al TAR coinvolgendo, non solo la scuola che ha operato la ripartizione, ma anche l'USR che ha ridotto l'assegnazione di risorse ed il Ministero dell'Istruzione che ha lesinato le risorse all'USR.

A seguito della vittoria dei ricorsi, le ore in più di sostegno o di assistenza assegnate dal TAR quasi mai possono essere svolte dalla stessa persona già nominata; pertanto si determinano situazioni problematiche in cui ad un alunno vengono assegnati due, e talora anche tre, docenti per il sostegno o più di un assistente per l'autonomia e la comunicazione.

2.3. Gli accordi di programma e i piani di zona

Per facilitare la realizzazione del percorso organizzativo appena indicato, l'art. 13, 1° co., lett. a, [l. 5/2/1994, n. 104](#) prevede la stipula di accordi di programma, di cui all'art. 27, [l. 8/6/1990, n. 142](#), oggi sostituito dall'art. 34 del T.U. sugli enti locali, approvato con [decreto legislativo 18/8/2000, n. 267](#). Gli accordi di programma sono accordi di diritto pubblico promossi dal Presidente della Regione, della Provincia o dal Sindaco, a seconda che uno di questi soggetti ritenga l'intervento di suo prevalente interesse. Nel caso dell'inclusione scolastica l'accordo serve a coordinare gli interventi sanitari con quelli scolastici e di socializzazione ai diversi livelli territoriali¹⁰. La legge-quadro [5/2/1994, n. 104](#) nell'art. 13 citato

propone accordi di programma a livello provinciale; però l'art. 19, [l. 8/11/2000, n. 328](#), a proposito dei piani di zona, prevede anche la possibilità di stipula di accordi a livello comunale o intercomunale e le [Linee-guida ministeriali sull'inclusione scolastica del 4/8/2009](#) propongono la stipula di accordi di programma regionali, dal momento che ormai organo decisionale decentrato per il Ministero dell'Istruzione non è più il provveditorato agli studi, di ambito provinciale, ma l'Ufficio Scolastico Regionale.

L'accordo di programma viene promosso con una conferenza dei servizi, convocata dall'ente locale proponente e, raggiunto l'accordo unanime tra i partecipanti, il testo viene approvato con decreto dell'autorità di vertice di tale ente e pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione.

Pertanto solo con la pubblicazione l'accordo diviene vincolante tra i sottoscrittori, facendo nascere per ciascuno di essi l'obbligo di adempiere agli obblighi assunti con la sottoscrizione. Gli obblighi normalmente risultano già dalle norme nazionali e regionali vigenti; così l'accordo si limita a coordinare i contenuti puntuali di tali norme, adattati ai casi di quel territorio ed a precisare i tempi, i modi e i luoghi di adempimento di tali obblighi per ciascuno dei sottoscrittori.

Questa è una garanzia di efficienza ed efficacia del processo inclusivo, poiché ogni ente sottoscrittore (enti locali, ASL, centri di formazione professionale, amministrazione scolastica e scuole singole o in rete) sanno già quali e quanti adempimenti debbono effettuare e quando e come attuarli fin dal momento della stipula e possono quindi predisporli in modo da garantire agli alunni con disabilità, utenti del processo inclusivo, tutti gli interventi in tempo utile ad un corretto avvio dell'anno scolastico.

La normativa prevede inoltre che per garantire una rapida e corretta attuazione degli obblighi previsti dall'accordo di programma, deve essere costituito un collegio di vigilanza, presieduto dal legale rappresentante dell'ente locale proponente e composto da rappresentanti delle parti stipulanti, che può anche essere munito di poteri sostitutivi nei confronti delle parti inadempienti.

Inoltre i sottoscrittori che, per le loro prestazioni si avvalgono di soggetti terzi con essi convenzionati, come cooperative, debbono pretendere dagli stessi il rispetto di tali tempi e modi; ad es. il rispetto della formazione degli operatori forniti, ai sensi dell'art. 13, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) come assistenti per l'autonomia e la comunicazione, nonché la loro continuità educativa per la durata dell'anno scolastico e di quel ciclo di studi.

È inoltre da tener presente che questi aspetti possono essere resi direttamente vincolanti per le cooperative convenzionate, qualora esse partecipino alla stipula dell'accordo di programma, secondo il principio previsto dall'art. 19 della [l. 8/11/2000, n. 328](#).

Comunque, qualora i soggetti convenzionati non partecipino all'accordo e quindi non si sentano vincolati dallo stesso, è da tener presente che l'ente che di essi si avvale deve garantire quanto contenuto nell'accordo e quindi può considerarsi che, egli abbia stipulato con essi un contratto a favore di terzi di cui all'art. 1411 e seg. [Codice civile](#).

Questa è un'ulteriore garanzia per gli alunni e le loro famiglie.

Ma c'è di più: l'accordo di programma non produce effetti vincolanti solo per i sottoscrittori, ma, secondo il principio degli effetti riflessi degli atti giuridici, nascono dall'accordo anche diritti per gli utenti a favore dei quali l'accordo è stipulato. Pertanto, in caso di violazione di un obbligo da parte di un sottoscrittore che danneggia il diritto all'inclusione di uno o più alunni, questi, invece di doversi rivolgere al TAR per fare accertare la violazione dell'obbligo e quindi l'adempimento dell'ente all'erogazione del servizio, con ovvie spese a proprio carico, può rivolgersi al Collegio di vigilanza per l'attuazione dell'accordo.

Prima della [Legge-quadro 5/2/1994, n. 104](#) questi rapporti interistituzionali erano regolati da Intese che avevano più un valore politico che giuridico, anche se il Ministero dell'Istruzione aveva emanato la [C.M. 22/09/1983, n. 258](#) con la quale si consigliava ai provveditori agli studi la stipula di tali Intese con la esplicitazione di obblighi tra le parti, specie ASL ed Enti locali, verso l'Amministrazione scolastica.

La [Legge-quadro 5/2/1994, n. 104](#) ha sostituito dette Intese con gli accordi di programma ed ha così dato maggiori garanzie al diritto all'inclusione degli alunni con disabilità.

Infatti, se l'accordo è stipulato con la previsione degli stanziamenti in bilancio per l'effettuazione dei servizi previsti da parte di ciascun sottoscrittore ed è indicato il responsabile del procedimento per l'erogazione di ogni servizio, in caso di denuncia di violazione, il Collegio di vigilanza, qualora l'accordo preveda l'attribuzione ad esso di poteri sostitutivi, potrebbe nominare un commissario ad acta che pone in essere l'atto di erogazione del servizio nei confronti della parte inadempiente.

Nella prassi gli accordi di programma sono stati stipulati prevalentemente al nord, soprattutto in Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana; molto meno in altre regioni, specie al sud. Inoltre sono assai pochi gli accordi di programma che prevedono l'attribuzione al Collegio di vigilanza dei poteri sostitutivi. Quindi le maggiori garanzie previste dal legislatore si sono di molto attenuate ai danni degli utenti.

È però da tener presente che il riferimento all'art. 19 della [l. 8/11/2000, n. 328](#), che prevede all'art. 14 l'obbligo dei Comuni di predisporre il progetto globale di vita delle persone con disabilità¹¹, compreso anche il periodo scolastico, apre un varco per riaffermare queste maggiori garanzie.

Infatti, come si è detto, l'art. 19 concerne i piani di zona che vengono approvati con accordo di programma; se tali piani prevedono espressamente il riferimento all'art. 14 della stessa legge, i comuni sono tenuti a garantire la predisposizione di tali progetti, che possono comprendere anche gli aspetti concernenti il diritto all'inclusione scolastica.

È vero che l'art. 14 prevede come incaricato del procedimento del progetto globale un assistente sociale, mentre, incaricato del procedimento per l'inclusione scolastica è il dirigente scolastico o un docente da lui delegato; ciò non toglie che, anche su richiesta della famiglia, non si possa stralciare dal progetto globale solo il progetto concernente l'inclusione scolastica.

È importante notare come il legislatore e l'interpretazione sistematica della normativa mettono in luce come siano stati predisposti in astratto strumenti per favorire l'esigibilità e l'effettività dell'attuazione del diritto inclusivo; questi strumenti in concreto sono tanto più efficaci quanto più sono stipulati secondo gli orientamenti di cui si è detto ed in particolare secondo i criteri fissati dal [decreto ministeriale 9/7/1992](#).

Ovviamente, in caso di lacunosa predisposizione degli stessi o di una mancata loro stipula, rimane agli utenti comunque il diritto di rivolgersi all'autorità giudiziaria per la realizzazione in concreto delle proprie pretese legittime, previste per legge, relative alle singole prestazioni non soddisfatte.

Capitolo Terzo

GLI STRUMENTI PER L'INCLUSIONE

■ Con il termine “strumenti per l'inclusione” debbono intendersi sia gli organismi previsti dalla normativa in quanti strumentali per lo svolgimento di procedure inclusive, sia tutto l'insieme di obblighi degli apparati pubblici oggetto delle pretese degli alunni con disabilità certificata che sostanziano il contenuto del diritto all'inclusione. Nel primo gruppo includiamo i GLI, GLHO, GLIP e GLIR, nel secondo tutte le prestazioni di enti locali, scuola ed ASL.

APPLICAZIONI – La giurisprudenza ha particolarmente affrontato la casistica delle ore di sostegno didattico da assegnare all'alunno, ma anche quella relativa al trasporto ed alla nomina degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione da parte delle province.

ASPETTI AMMINISTRATIVI – Esonero da responsabilità contabile dei dirigenti scolastici per nomina supplenze brevi.

ULTIME – Art. 16, [l. 8/9/2013, n. 128](#) che introduce per la prima volta l'obbligo di aggiornamento in servizio sulle didattiche inclusive rivolto ai docenti curricolari; [Cass. civ. sez. Unite, 16/05/2014, n. 10821](#) ha negato l'obbligo dello Stato di rimborsare le spese per l'insegnante per il sostegno anticipate da una scuola paritaria non parificata.

CASISTICA

- [Corte Conti, sez. III giurisdiz. Centrale, 29/01/2004, n. 59](#) – Ha assolto un direttore didattico dalla responsabilità contabile per aver nominato un supplente per una durata inferiore a 15 giorni.
- [TAR Sicilia, sez. I, 12/11/2013, n. 2101](#) – Ha condannato il Ministero dell'Istruzione alla nomina di ore di sostegno in deroga ed al risarcimento dei danni non patrimoniali.
- [Trib. Civ. Milano, Ordinanza 10/01/2011, R.G. 9616](#) – ha condannato per la prima volta il Ministero dell'Istruzione ad assegnare ore di sostegno in deroga in applicazione [l. 1/3/2006, n. 67](#) sulla non discriminazione delle persone con disabilità.
- [Consiglio di Stato, sez. V, 23/07/2013, n. 3950](#) – ha chiarito definitivamente che spetta alle province l'obbligo di assegnare gli assistenti per l'autonomia e la comunicazione nelle scuole secondarie di secondo grado.

SOMMARIO

1. I gruppi di lavoro per l'inclusione scolastica – 2. Diritto al docente per il sostegno - 2.1 Eccessiva rilevanza data a questa risorsa - 2.2 Assegnazione di ore di sostegno per discriminazione - 2.3 Valutazione dei danni e rifusione delle spese di causa - 2.4 Effettività del diritto al sostegno - 2.5 Il problema del sostegno nelle scuole paritarie - 2.5.1 Quadro normativo d'insieme - 2.5.2 I contrastanti interventi della magistratura – 3. I docenti curricolari – 4. Diritto a classi non numerose – 5. Il supporto organizzativo degli enti locali - 5.1 Il trasporto - 5.2 L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione - 5.3 La legge 56/2014 e le competenze provinciali - 5.4 L'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali, l'accessibilità ai siti web e i libri di testo adattati – 6. L'assistenza igienica per gli alunni con disabilità

1. I gruppi di lavoro per l'inclusione scolastica

Legislazione: art. 12, 5° co., e art. 15, 1° e 2° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#); [Linee guida ministeriali per l'inclusione scolastica del 4/8/2009](#).

Bibliografia: Nocera 1994.

A livello organizzativo la Legge-quadro prevede alcuni organi collegiali importanti per lo svolgimento del processo inclusivo:

a) Il GLHO, Gruppo di lavoro per l'inclusione operativo, è previsto dall'art. 12, 5° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) col compito di formulare il profilo dinamico funzionale ed il piano educativo individualizzato. La norma prevede che debbano partecipare alle sue riunioni gli operatori sociosanitari che seguono il caso ed il docente specializzato, in collaborazione con la famiglia. Il riferimento al solo docente specializzato per il sostegno è una gravissima imprecisione della norma, che è stata colmata in via applicativa dall'art. 5 del regolamento approvato con [DPR 24/02/1994](#), che ha inserito, come era logico, anche tutti i docenti curricolari. E non poteva essere diversamente trattandosi di inclusione nella classe. Però questa imprecisione ha favorito una deriva applicativa deleteria, cioè la delega ai soli docenti per il sostegno dell'attuazione e gestione del processo inclusivo, operata dai docenti curricolari, a seguito della non partecipazione alla formulazione del PEI.

Negli ultimi anni sempre più spesso sta verificandosi anche la mancata partecipazione alle riunioni del GLHO da parte degli operatori dell'ASL, motivata con la riduzione del personale ed il sovraccarico di lavoro. Anche questa carenza è operativamente grave, poiché mancano i professionisti che hanno formulato, talora con linguaggio estremamente tecnico, la diagnosi funzionale e la loro presenza sarebbe indispensabile per i docenti per riuscire a comprendere bene i bisogni educativi dell'alunno per impostare un PEI quanto più idoneo a soddisfare tali bisogni educativi.

Comunque non pare fondata la tesi che l'assenza di tali operatori renda invalida la costituzione e le deliberazioni dell'organo. Infatti, secondo quanto stabilito dal [DPR 31/05/1974, n. 416](#) sul funzionamento degli organi collegiali della scuola, la mancanza di una o più delle componenti di tali organi interistituzionali non comporta l'invalidità del loro funzionamento e delle loro decisioni.

Quindi chi volesse impugnare la delibera di approvazione di un PEI solo per il fatto che non abbiano partecipato, benché invitati, gli operatori dell'ASL, a mio avviso, non avrebbe probabilità di successo processuale.

Cosa diversa è invece la prassi di molte scuole che non invitano alle riunioni del GLHO i genitori dell'alunno, chiedendo loro, dopo la riunione, di voler sottoscrivere il PEI già predisposto. Infatti qui non sono stati invitati dei membri di diritto dell'organo collegiale e

quindi la convocazione è invalida e correttamente molte famiglie pretendono la reiterazione della riunione di GLHO alla loro presenza e con la formulazione del PEI. Non sembra eccessiva l'attenzione a questi aspetti; infatti il PEI è l'atto introduttivo del procedimento col quale si chiedono le risorse ai diversi apparati amministrativi e quindi una sua eventuale invalidità si estenderebbe a tutta la sequenza procedurale.

b) Altro Gruppo di lavoro importante è quello previsto dalla [circolare ministeriale 8/8/1975, n. 227](#), composto da docenti e dirigenti scolastici, operante presso i provveditorati agli studi (oggi ambiti scolastici territoriali), col compito di formulare un parere, in sede istruttoria, sulle richieste di ore di sostegno avanzate dalle scuole sulle richieste per i singoli casi formulati nei PEI. Tale organismo rimane ancora in vita ed il suo parere all'Ufficio scolastico regionale, USR, è obbligatorio, anche se non vincolante e comunque, ove questi si discosti da tale parere, dovrebbe motivare la decisione, pena, a mio avviso, un difetto istruttorio denunciabile in sede di ricorso al TAR.

c) Gruppo di lavoro di istituto per l'inclusione, GLHI, deve essere costituito presso ogni istituzione scolastica che abbia alunni con disabilità, ai sensi dell'art. 15, 2° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#), col compito di fornire proposte e consulenza agli organi monocratici e collegiali della scuola sulle problematiche dell'inclusione scolastica. Esso è composto da rappresentanti di docenti, di genitori, degli operatori sociosanitari del territorio e, nelle scuole superiori, da rappresentanti degli studenti.

La [Nota ministeriale 22/11/2013, prot. n. 2563](#), applicativa della [Direttiva ministeriale del 27/12/2012](#) sui BES (bisogni educativi speciali), fermi restando i poteri e la composizione originaria dei GLHI, ha esteso composizione e poteri anche agli altri casi di BES, cioè disturbi specifici di apprendimento (DSA) ed ulteriori casi di BES, come lo svantaggio ed il disagio socio-culturale, dando loro la sigla di GLI.

Su tale organismo era già intervenuto il [decreto ministeriale 11/04/1994, n. 122](#) precisandone alcuni aspetti, ma senza stabilire il numero dei rappresentanti per ogni categoria, né a chi spettasse la loro designazione. Nella prassi molte scuole si sono orientate a far eleggere i rappresentanti dalle assemblee o dai comitati dei genitori e degli studenti e, per i docenti dal collegio di questi; altra prassi diffusa è che vengano eletti uno studente con ed uno senza disabilità; lo stesso per i genitori di studenti; un docente per il sostegno ed uno curricolare. È diffusa però pure la prassi che sia il dirigente scolastico a nominare tutti i componenti e ciò certamente collide con la logica democratica della scuola.

Questo organismo non ha mai avuto una grandissima importanza; tanto è vero che ancora in molte scuole non esiste, malgrado il richiamo operato dal Ministero dell'Istruzione con le [Linee guida ministeriali per l'inclusione scolastica del 4/8/2009](#). Però, a seguito dell'art. 19, 11° co., [l. 15/07/2011, n. 111](#) secondo cui l'Ufficio scolastico regionale trasmette alle singole scuole il monte-ore complessivo di sostegno da ripartirsi tra i singoli casi, tale GLI sta acquisendo importanza poiché la ripartizione di tali ore viene demandata ad un suo parere espresso a favore del dirigente scolastico che assume la responsabilità dell'assegnazione, specie quando l'USR ha compiuto dei tagli rispetto alle richieste avanzate dalle scuole. Non avendo tale organo rilevanza esterna, ovviamente, non è legittimato passivo, in caso di ricorso per la richiesta di aumento delle ore di sostegno da parte delle famiglie.

d) Il Gruppo di lavoro interistituzionale provinciale (GLIP), introdotto dall'art. 15. 1° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) operante presso i Provveditorati agli studi, col compito di consulenza sia alle scuole della Provincia, che alle ASL, alla Provincia ed ai Comuni in essa rientranti. Altri compiti sono quelli di preparazione della stipula degli accordi di programma, dell'organizzazione della formazione sulle didattiche inclusive e della verifica dei risultati. Tale Gruppo è composto da due rappresentanti per ciascuno delle tre componenti: Enti locali, amministrazione scolastica, ASL e tre esperti designati dalle associazioni locali maggiormente impegnate nell'inclusione scolastica; quest'ultima è una precisazione interpretativa del [decreto ministeriale 11/04/1994, n. 122](#).

A seguito dell'istituzione dei Centri Territoriali di Supporto (CTS), istituiti dall'art. 8 [decreto ministeriale 12/07/2011, n. 5669](#) e ripreso nella [direttiva MIUR del 27/12/2012](#) con competenze a livello provinciale per le nuove tecnologie informatiche e per la formazione su di esse, i GLIP stanno perdendo di rilevanza, anche perché sono venuti meno quasi tutti gli ispettori tecnici del Ministero che li coordinavano. Con la citata normativa sui BES i CTS hanno esteso le loro competenze a tutte le attività inclusive concernenti anche i casi di DSA ed altri BES, lasciando sempre più in ombra i GLIP. Questo pone un problema di rappresentanza da parte delle associazioni di persone con disabilità e loro familiari che non sono presenti nei CTS. Anzi i CTS si stanno di fatto collegando con reti di scuole che costituiscono i loro terminali operativi, che assumono la denominazione di CTI, Centri Territoriali per l'Inclusione.

Non sembra legittimo che i GLIP, previsti da una norma primaria, possano cadere in desuetudine, mentre essi vengano di fatto soppiantati dai CTS, previsti solo da norme secondarie.¹²

e) I Gruppi di lavoro interistituzionali regionali (GLIR) sono previsti dalle [Linee guida ministeriali per l'inclusione scolastica del 4/8/2009](#), sulla base della riforma del titolo V della Costituzione. Dal momento che ormai soggetti di spesa periferica del MIUR non sono più i provveditorati agli studi, ma gli Uffici scolastici regionali, è sembrato opportuno spostare a livello regionale le competenze dei GLIP, che però non sono stati soppressi.

I docenti utilizzati, in base a concorso annuale per titoli, operanti come segretari dei GLIP sono stati notevolmente ridotti di numero ed ora operano presso gli USR come Referenti, tra l'altro, anche per l'inclusione scolastica. Questi Referenti sono, nella prassi, figure importanti, poiché sono dei dirigenti o docenti scolastici esperti nel campo dell'inclusione e sono ormai gli unici punti di riferimento professionale specifici intermediari tra l'USR e le singole scuole con le famiglie. Si deve spesso alla loro intermediazione se si evitano ricorsi al TAR.

2. Diritto al docente per il sostegno

Legislazione: art. 13, 3° e 6° co., art. 14, 6° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#); [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#); art. 9, 15° co., [l. 31/05/2010, n. 122](#).

Bibliografia: Schede normative AIPD http://aipd.it/aipd_scuola/; Troilo 2012

2.1. Eccessiva rilevanza data a questa risorsa

Il sostegno è l'argomento più discusso in tema di inclusione. Si va da chi vorrebbe l'assegnazione di tante ore di sostegno quante sono le ore di lezione, a chi propone una drastica riduzione del numero di insegnanti di sostegno (80% degli oltre 110.000 in servizio) e l'istituzione di gruppi di docenti superspecializzati (residuo 20%) itineranti per le scuole¹³.

L'insegnante per il sostegno deve essere munito di uno specifico titolo di specializzazione (art. 13, 3° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#)) che viene conseguito a seguito di un apposito corso gestito dalle università ai sensi dell'art. 13, [decreto ministeriale 10/09/2010, n. 249](#).

In attuazione dello stesso il Ministero ha emanato il [decreto del 30/09/2011](#) contenente le norme sull'organizzazione dei corsi di specializzazione. Tale decreto è essenziale per i contenuti di carattere pedagogico e organizzativi. Sono importanti i riferimenti ai precisi requisiti che dovranno essere posseduti dai direttori dei corsi, dai docenti, dai tutor (art. 3); importante è pure la delimitazione dei frequentanti ai soli docenti in possesso di abilitazione, in modo da evitare il proliferare di neolaureati aspiranti alla sicura precarietà (art. 5); importante poi il divieto di accettare iscrizioni in soprannumero (art. 6, 10° co.). La serietà dei futuri corsi risulta inoltre dalla durata di almeno 8 mesi per lo svolgimento dei 60 crediti più le 300 ore di tirocinio (art. 7); inoltre la valutazione finale riguarderà anche l'attività di laboratorio e di tirocinio diretto e indiretto (art. 8); e ancora la commissione di esame finale deve essere composta, oltre che da tre docenti del corso, da due membri nominati dall'Ufficio scolastico regionale, un Dirigente tecnico ed un esperto. Questa è una novità interessante rispetto ai

precedenti corsi, dove era presente solo un rappresentante ministeriale, normalmente un ispettore che, di solito, era anche esperto nel campo dell'inclusione scolastica. È previsto un monitoraggio sulla qualità dei corsi (art. 9). Questo è forse il punto più difficilmente realizzabile del decreto, vista la scarsità del personale ispettivo specializzato, cui si potrebbe ovviare puntando sui referenti provinciali e regionali utilizzati per i GLIP e i GLIR, attraverso un serio aggiornamento in servizio¹⁴.

Pure positivo è il giudizio sui contenuti degli allegati A e B riguardanti le competenze richieste ai diplomati al termine dei corsi e sulle discipline e attività oggetto delle lezioni frontali e del tirocinio; è indice di serietà che sia consentito solo il 10% di assenze dalle lezioni, recuperabili obbligatoriamente on-line, attività che è invece vietata per la normale attività didattica; ciò porrà termine ai numerosi corsi di specializzazione on-line che alcune università hanno realizzato in modo disinvolto. Ciò quanto ai contenuti. Quanto alla procedura di elaborazione della normativa è apprezzabile che il decreto, a differenza di quanto troppo spesso è accaduto e accade, nelle Premesse, faccia riferimento alla commissione di esperti designati dalle due più importanti Federazioni di persone con disabilità e loro famigliari, FISH e FAND, le cui proposte sono state tenute dal Ministero nel debito conto.

L'art. 14, 6° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) stabilisce una priorità nella nomina su posti di sostegno ai docenti specializzati, come segue:

"l'utilizzazione in posti di sostegno di docenti privi dei prescritti titoli di specializzazione è consentita unicamente qualora manchino docenti di ruolo o non di ruolo specializzati."
(Art. 14, 6° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#))

Per le scuole secondarie l'art. 13, 5° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) stabiliva che l'insegnante venisse assegnato per aree disciplinari (linguistica, scientifica, tecnologica e psicomotoria) sulla base delle indicazioni contenute nel PEI. La norma non è stata mai applicata nella scuola secondaria di primo grado e per la scuola secondaria di secondo grado l'applicazione ha dato risultati non soddisfacenti. Così la l. art. 15, 3° bis e 3° ter co., [l. 8/11/2013, n. 128](#) hanno abrogato a partire dall'a.s. 2014-2015 la distinzione delle aree disciplinari per quanto riguarda le graduatorie di seconda e terza fascia d'istituto, e a partire dall'a.s. 2017-2018 quelle relative alla prima fascia d'istituto e alle graduatorie provinciali ad esaurimento.

L'art. 13, 6° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) precisa che

"gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti".
(Art. 13, 6° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#))

Questa norma è di fondamentale importanza per superare le infinite questioni relative al ruolo ed ai poteri dei docenti per il sostegno, solitamente considerati di grado inferiore a quelli curricolari. La norma invece è chiara nello stabilire la loro piena contitolarità della classe con poteri pari a quelli dei colleghi curricolari¹⁵. Tale norma però viene talora sfruttata dall'amministrazione scolastica per assegnare i docenti per il sostegno non già agli alunni certificati secondo il numero delle ore indicate nel loro PEI, ma genericamente alla classe dove può essere presente anche più di un alunno certificato. Tale prassi cerca un fondamento nell'allegato A del sopracitato [decreto del 30/09/2011](#) e nell'art. 19, 11° co., [l. 15/07/2011, n. 111](#) laddove è detto che

"l'organico di sostegno è assegnato complessivamente alla scuola o a reti di scuole allo scopo costituite".
(Art. 19, 11° co., [l. 15/07/2011, n. 111](#))

Però la stessa norma prosegue dicendo che le assegnazioni debbono avvenire con riguardo ai "singoli alunni". Quindi più che parlare di "docente assegnato alla classe" bisognerebbe parlare di "docente assegnato ad un alunno per la sua integrazione nella

propria classe". Questo sembra il ruolo corretto da attribuire al docente per il sostegno. Non per nulla il diritto alle ore di sostegno di ciascun alunno è fatto oggetto della massima attenzione da parte della magistratura.

Questo è infatti il diritto statisticamente più affermato dai TAR. Trattasi infatti di alcune migliaia di decisioni che hanno reso esigibile tale diritto¹⁶. Anzi l'eccessiva importanza data a questo diritto dalle famiglie, e la conseguente rilevanza delle sentenze, ha prodotto un'anomala deriva di delega della gestione del progetto inclusivo ai soli docenti per il sostegno, trascurando quindi il ruolo che è previsto dei docenti curricolari dall'art. 5, [DPR 24/02/1994](#).

Il fenomeno della delega è stato determinato dalla circostanza che il Ministero ha organizzato sempre meno corsi di aggiornamento sulle didattiche inclusive rivolte ai docenti curricolari. Inoltre l'64, 1° co., del [CCNL 2006-2009 della scuola](#), stabilisce che l'aggiornamento del personale in servizio è un diritto dello stesso, senza far alcun riferimento all'obbligo di aggiornamento da parte dello stesso personale. Conseguentemente i docenti curricolari si sono sempre meno occupati di formarsi sulle didattiche inclusive. È accaduto così che, quando mancava in orario il docente per il sostegno, gli alunni con disabilità venivano abbandonati in fondo alla classe o peggio fuori della stessa. I genitori hanno reagito ricorrendo ai TAR e chiedendo il massimo possibile delle ore di sostegno. Molti TAR hanno riconosciuto il diritto ad un numero di ore di sostegno pari alla durata dell'intera frequenza scolastica. Così ad esempio il TAR Toscana con le sentenze del 13/01/2014, [n. 32](#) e [n. 54](#) e il [Consiglio di Stato con l'ordinanza del 14/04/2012, n. 1390](#)¹⁷.

Purtroppo la stessa [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) non esclude in via di principio una tale eventualità e ciò ha rafforzato ulteriormente l'orientamento di numerosi TAR. Se prevalesse tale deriva, verrebbe snaturata la logica dell'inclusione scolastica secondo la quale il docente per il sostegno deve aiutare l'alunno ed i colleghi curricolari ad inserire lo stesso nel gruppo dei compagni, mentre tale deriva rischia di isolarlo dalla classe con il solo docente per il sostegno.

Più puntuale la precisazione contenuta nella sentenza del [Consiglio di Stato sez. VI, 23/03/2010, n. 2231](#), secondo la quale le ore debbono essere assegnate secondo le effettive esigenze dell'alunno, richiamando così l'art. 1, 605° co., lett. b, [l. 27/12/2006, n. 296](#). Comunque l'orientamento prevalente della giurisprudenza è che, in presenza di una certificazione di grave disabilità ai sensi dell'art. 3, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#), spetta all'alunno, "con riguardo alla specificità della disabilità", una cattedra completa di sostegno settimanale, mentre un numero inferiore di ore spetta a chi ha una certificazione ai sensi dell'art. 3, 1° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#). L'inciso "con riferimento alla specificità della disabilità" va inteso nel senso che, se trattasi di disabilità intellettive, relazionali e sensoriali, spetta la massima deroga di una cattedra completa al rapporto medio nazionale di un posto ogni due alunni con disabilità sancito nell'art. 414, [l. 24/12/2007, n. 244](#); laddove invece trattasi di alunni con grave disabilità motoria la deroga non viene concessa, potendo essi fruire di ore di assistenza per l'autonomia e la comunicazione di cui all'art. 13, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#).

Ciò sposta l'accento da una visione meramente quantitativa del sostegno, a una visione più qualitativa.¹⁸

Analizzando più in particolare la [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) si osserva che essa fissa un criterio quantitativo consistente nell'assegnazione di deroghe al rapporto medio nazionale di 1 posto ogni due alunni, in presenza di alunni con disabilità grave. La sentenza, per realizzare la deroga, richiama in vita l'art. 40, 1° co., [l. 27/12/1997, n. 449](#) (che era stato abrogato dall'art. 2, 414° co., [l. 24/12/2007, n. 244](#), norma dichiarata illegittima dalla Corte) che dà facoltà all'amministrazione scolastica di assegnare ore aggiuntive di sostegno agli alunni con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, 3° co., della [l. 5/2/1994, n. 104](#) tramite la stipula di un contratto a tempo determinato.

La [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) si fonda sui concetti di disabilità e di gravità contenuti nell'art. 3 della [l. 5/2/1994, n. 104](#). Tale norma si basa sui criteri di Classificazione Internazionale della Disabilità (ICD-10) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità che dà una visione statica della disabilità, intesa come situazione intrinseca al

soggetto. Tale concezione statica è stata però sostituita dalla Classificazione Internazionale del Funzionamento (ICF) sempre dell'OMS recepita nell'art. 1, 2° co., [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006](#), ratificata dall'Italia con [l. 3/3/2009, n. 18](#). Tale nuovo principio è dinamico, mettendo in relazione le minorazioni con il contesto ambientale nel quale le persone con disabilità svolgono le loro attività. Ciò è ben esplicitato nel capitolo 3, linea d'intervento 1 del Piano di azione governativo per l'attuazione della Convenzione ONU¹⁹ approvato con [D.P.R. 4/10/2013](#)²⁰. Pertanto, quando questi orientamenti diverranno norma di legge²¹, la [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) continuerà ad aver valore circa la differenza tra disabilità grave e non grave, ma il concetto di disabilità assumerà nuovi connotati sia in fase teorica che applicativa. Ad esempio un alunno considerato con grave disabilità ai sensi dell'art. 3, 3° co., della [l. 5/2/1994, n. 104](#) potrebbe non essere considerato più tale se inserito in un contesto che presenti circostanze facilitanti (nuove tecnologie, mentalità inclusiva, ecc.); viceversa un alunno attualmente considerato con lieve disabilità ai sensi dell'art. 3, 1° co., della [l. 5/2/1994, n. 104](#), se inserito in un contesto sfavorevole in presenza di condizioni impeditive, (classe numerosa, mancanza di preparazione dei docenti curricolari, assenza di nuove tecnologie, ecc.) potrebbe essere considerato in situazione di grave disabilità. Ciò renderà più effettiva l'attuazione del diritto allo studio sotto il profilo qualitativo.

Circa l'efficacia temporale delle decisioni sull'assegnazione del numero di ore di sostegno, se annuale o pluriennale, si rimanda a quanto detto nel precedente Capitolo 2, parag. 1.3.

Comunque la tendenza a promuovere ricorsi al TAR è stata ulteriormente facilitata dall'utilizzo di ricorsi collettivi che sempre più frequentemente vengono promossi²².

Però la sez. III bis del TAR Lazio, che si è espressa positivamente su un'infinità di ricorsi collettivi, di recente ha ritenuto inammissibile un ricorso collettivo poiché

“ad un primo sommario esame, sussistono fondati dubbi sulla ammissibilità del ricorso collettivo in relazione alla diversità delle posizioni dei ricorrenti che non appaiono perfettamente omogenee essendovi situazioni di fatto differenziate tra i ricorrenti”.

([Ordinanza TAR Lazio, sez. III bis, 29/09/2014, n. 4767](#))

Invero, leggendo il ricorso, le posizioni di fatto sembrerebbero omogenee, trattandosi tutti di casi relativi a studenti con situazione di gravità certificata ai sensi dell'art. 3, 3° co., [l. 5/2/1994, n. 104](#) che chiedevano l'aumento delle ore di sostegno in deroga.

2.2. Assegnazione di ore di sostegno per discriminazione

Sino ad ora abbiamo trattato di decisioni che assegnavano ore di sostegno per illegittimità del diniego di assegnazione in violazione degli artt. 3, 34 e 38 Costituzione, nonché della [l. 5/2/1992, n. 104](#) o per eccesso di potere dovuto a incompleta istruttoria o difetto di motivazione. Negli ultimi anni però si sta sviluppando un altro orientamento provocato dagli avvocati delle famiglie che si poggia su ricorso al tribunale civile per discriminazione ai sensi della [l. 1/3/2006, n. 67](#).

In proposito siano consentite alcune osservazioni.

È in primo luogo da salutare positivamente come la prima applicazione della [l. 1/3/2006, n. 67](#) in materia di inclusione scolastica sia andata a segno, costituendo un precedente assai rilevante, anche per le argomentazioni svolte dal tribunale ([Trib. Civ. Milano, Ordinanza 10/01/2011, R.G. 9616](#)).

Esso infatti ha argomentato sulla base della [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006](#) che nell'art. 24 ribadisce il diritto all'inclusione scolastica da noi sancito già dalla [l. 5/2/1992, n. 104](#). Il Tribunale ha molto basato la propria decisione sulla [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) secondo la quale il nucleo essenziale di un diritto costituzionalmente garantito, come quello allo studio, non può essere condizionato da ragioni di bilancio e rimane pienamente esigibile tramite la Magistratura.

Il Tribunale ha dichiarato che ridurre le ore di sostegno assegnate l'anno precedente, senza una motivazione di carattere pedagogico ma solo per ragioni di risparmio, è discriminazione verso gli alunni con disabilità. Ha anzi precisato che non vi sarebbe stata discriminazione se fossero state ridotte le ore di scuola a tutti gli alunni della classe; ma avere ridotto solo quelle di sostegno agli alunni con disabilità li pone in condizione di disuguaglianza nei confronti dei compagni.

Nell'Ordinanza c'è però un ragionamento sottinteso che è, a mio avviso, opportuno fare emergere: oggetto della richiesta era il ripristino del numero delle ore di sostegno dell'anno precedente. Su questo si è pronunciato il Tribunale imponendo all'Amministrazione scolastica di restituire agli alunni ricorrenti il numero delle ore che era stato illegittimamente e discriminatoriamente ridotto.

Ciò significa che la procedura discriminatoria è certamente percorribile in caso di riduzione di ore di sostegno. Rimane da verificare se i Tribunali civili ravviseranno in futuro la stessa discriminazione in caso di assegnazione fin dall'inizio di uno scarso numero di ore di sostegno, cosa più complessa da dimostrare come discriminazione.

È da ritenere che anche in questa ipotesi possa raffigurarsi la discriminazione a causa del ridotto numero di ore rispetto ai bisogni dell'alunno; però occorrerà dimostrare il fabbisogno effettivo del numero di ore, mentre nel caso di riduzione la cosa è meno difficile.

Ma assai più rilevante sembra la considerazione che utilizzare la [l. 1/3/2006, n. 67](#) sulla non discriminazione per ottenere un ripristino o un aumento di ore di sostegno può condurre ad effetti destabilizzanti nei confronti della cultura dell'inclusione scolastica. Infatti, come ha argomentato il Tribunale di Milano, non vi sarebbe stata discriminazione solo se alla riduzione delle ore di sostegno per l'alunno con disabilità si fosse accompagnata una pari riduzione nel numero di ore dei docenti curricolari per i compagni senza disabilità. Questa argomentazione, *ictu oculi*, pone in parallelo le ore di lezione dei docenti curricolari per gli alunni senza disabilità e le ore di sostegno per quelli con disabilità. Il che, in parole povere, significa che per l'alunno con disabilità conta solo l'insegnante per il sostegno, che è considerato quindi l'unica risorsa utile e necessaria per la sua inclusione scolastica. Tutto ciò è pienamente contrario alla logica dell'inclusione e favorisce ulteriormente la deriva della delega ai soli docenti per il sostegno²³.

Alle stesse osservazioni può andare soggetta l'[ordinanza del Trib. Civ. di Milano 6/7/2013, relativa alla causa civile R.G. n. 83979/12](#) relativa ad un secondo ricorso collettivo promosso sempre dalla LEDHA. L'USR della Lombardia ed il MIUR sono stati condannati ad assegnare un numero di ore di sostegno che erano state decurtate per causa dei tagli alla spesa pubblica.

Il tribunale ha ribadito il principio secondo il quale assegnare ore di sostegno in numero inferiore a quelle motivatamente richieste dalle scuole secondo i PEI dei singoli alunni, costituisce atto discriminatorio, consolidando così l'orientamento già avviato.

Il Tribunale ha inoltre ribadito il principio espresso dalla [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#), secondo cui il diritto all'inclusione scolastica costituzionalmente garantito non può essere affievolito da esigenze di bilancio²⁴.

Altra vicenda in cui è stata utilizzata in modo contraddittorio la [l. 1/3/2006, n. 67](#) è quella seguente.

Una famiglia friulana viene a sapere solo a febbraio 2011 che le ore di sostegno assegnate al figlio, frequentante la scuola primaria, sono state ridotte a 16 rispetto alle 22 assegnate nell'anno precedente e riconfermate nel PEI per l'anno successivo.

Decide quindi di reagire contro questa palese ingiustizia e scorrettezza di informazione, promuovendo un ricorso al tribunale civile per discriminazione ai sensi della [l. 1/3/2006, n. 67](#). Secondo quanto prevede tale legge, il ricorso viene trattato e deciso con ordinanza da un giudice monocratico e contro le sue decisioni si può proporre reclamo al Collegio che decide in via definitiva. Avanti al giudice monocratico la famiglia ottiene ragione, dal momento che la riduzione delle 6 ore di sostegno crea discriminazione rispetto agli altri alunni che non hanno

subito alcuna riduzione di orario di docenti; ciò secondo l'orientamento affermato nella prima ordinanza [Trib. Civ. Milano 10/01/2011, R.G. 9616](#). Conseguentemente il Ministero dell'Istruzione viene condannato alle spese ed al risarcimento equitativo dei danni non patrimoniali, come prevede la legge.

Però l'amministrazione soccombente propone reclamo al Collegio, il quale con l'[Ordinanza 13/01/2012, n. 1245](#) capovolge il precedente verdetto e dichiara la compensazione delle spese.

A capovolgere la decisione è la testimonianza resa da due docenti secondo i quali all'alunno cui erano state tolte le 6 ore di docente specializzato, sono comunque state assegnate altre 6 ore (4 più 2) di due docenti non specializzati; di tale circostanza l'amministrazione aveva fatto solo cenno durante la fase monocratica, senza però addurre alcuna prova. Sulla base di tale testimonianza, il Collegio ritiene che manchi la discriminazione, poiché l'alunno ha avuto comunque le sue 6 ore di sostegno.

Sia consentito osservare che tale decisione non sembra corretta, sempre sotto il profilo della discriminazione; infatti non è la stessa cosa avere 6 ore di sostegno svolte dallo stesso docente specializzato ed averle svolte da due docenti non specializzati.

Se il ricorso fosse stato trattato avanti al TAR, come la quasi totalità dei ricorsi per riduzione di ore di sostegno, tra i motivi di ricorso sarebbe stato prospettato quello di violazione di legge, nella specie l'art. 14, 1° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) e l'art. 1, 72° co., [l. 23/12/1996, n. 662](#) che assicurano il diritto alla continuità didattica, nonché la violazione dell'art. 13, 6° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) che stabilisce il diritto alla priorità di ottenere un docente specializzato rispetto a quelli non specializzati. Nel ricorso per discriminazione questi motivi non possono essere dedotti; però dalla loro illustrazione può provarsi un aspetto discriminatorio non basato sulla quantità di ore, come ha fatto il Collegio, ma sulla qualità delle 6 ore di sostegno; e ciò sembra assai grave.

Comunque in questa vicenda sembra però superato il luogo comune che l'insegnante per il sostegno è docente della classe senza alcun riferimento all'alunno con disabilità ivi presente; infatti l'Amministrazione Scolastica durante la fase monocratica aveva sostenuto che le 6 ore tolte al ricorrente erano state assegnate ad altro alunno con disabilità presente nella stessa classe; essendo quindi il docente per il sostegno docente della classe non vi era stata riduzione alcuna delle ore di sostegno. Correttamente invece il giudice monocratico ha affermato:

“La considerazione non è condivisibile, perché - al di là del dato formale per cui l'insegnante di sostegno è a tutti gli effetti un docente dell'intera classe, è ovvio che la sua presenza è destinata a fronteggiare le esigenze del singolo alunno disabile, in particolare nei casi in cui - come quello in esame - la gravità dell'handicap impone uno stretto e costante contatto tra docente e bambino. Del resto se così non fosse, nulla avrebbe impedito di mantenere a Rocco l'assegnazione di 22 ore, delle quali 6 contemporanee a quelle assegnate anche all'altro alunno.”

[\(Ordinanza collegiale Trib. Civ. Udine 13/01/2012, n° 1245\)](#)

Da questa strana vicenda processuale personalmente traggio la convinzione che l'azione antidiscriminatoria per riduzione di ore di sostegno ai sensi della [l. 1/3/2006, n. 67](#) non offre tutte le garanzie processuali che può ottenere un normale ricorso al TAR, dal momento che il Tribunale civile deve limitarsi ad accertare l'esistenza o meno della discriminazione, senza poter entrare nell'esame di vizi di legittimità dell'attività dell'amministrazione.

Da questa vicenda si trae un altro insegnamento, già definito dalla [sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 21/03/2005, n° 1134](#) e cioè che non si possono sottrarre ore di sostegno assegnate ad un alunno con disabilità per darle ad altro alunno con disabilità che ha vinto un ricorso, perché il ricorso si vince contro l'amministrazione, che deve quindi aggiungere ore di sostegno, e non contro l'altro alunno che non è neppure parte del procedimento, al quale verrebbero sottratte.

Anche il [TAR Lazio, sez. III bis, 30/11/2009, n. 12040](#) in fattispecie analoga a quelle sopra analizzate è stato tentato di utilizzare il termine “discriminazione”; esso però qui è fuorviante, non avendo il TAR competenza nella materia della [l. 1/3/2006, n. 67](#). Più preciso sarebbe stato il termine “disparità di trattamento” con riguardo alla non contemporanea riduzione delle

ore dei curricolari, rispetto a quella delle ore di sostegno. Ma questa argomentazione, come sopra detto, ferisce al cuore la logica dell'inclusione scolastica in cui sono i docenti curricolari a doversi far carico principalmente del progetto inclusivo, sostenuti, e non in alternativa, da quello specializzato per il sostegno²⁵.

2.3. Valutazione dei danni e rifusione delle spese di causa

La magistratura ha pure affrontato in diverse decisioni il problema del risarcimento dei danni non patrimoniali conseguenti alla mancata assegnazione del numero delle ore di sostegno richieste²⁶.

La [Sentenza TAR Sardegna, sez. I, 11/11/2010, n. 2574](#)²⁷ è la prima di una serie di 20 sentenze pronunciate dalla stessa Sezione I ed interessante perché si è anche pronunciata sulla richiesta di risarcimento di danno esistenziale cagionato all'alunno dal ritardo nella riassegnazione del massimo delle ore di sostegno, riconoscendo tale diritto.

È da precisare che i provvedimenti impugnati dell'Ufficio Scolastico Regionale e del Dirigente scolastico, che rifiutavano l'assegnazione dell'intera cattedra di sostegno, erano di pochi giorni antecedenti la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) che ha annullato l'art. 2, 413° e 414° co., della [l. 24/12/2007, n. 244](#) che aveva vietato l'assegnazione del massimo di una cattedra di ore di sostegno agli alunni certificati con grave disabilità. La sentenza della Corte Costituzionale è stata pubblicata il 3 marzo e quindi è divenuta operativa dal 4 marzo. Pertanto, prima della Sentenza, l'Ufficio Scolastico Regionale era obbligato a rispettare la legge che è poi stata dichiarata incostituzionale, mentre dopo tale decisione il TAR ha avuto gioco facile ad accogliere il ricorso.

Il TAR, nel riconoscere il danno esistenziale, ritenendolo sufficientemente motivato, è andato in avviso diverso da una precedente [sentenza del Tar Campania, Sez. IV, 24/09/2010, n. 17532](#) che invece tale danno non ha voluto riconoscere, ritenendolo non sufficientemente motivato in ricorso.

È questa una decisione importante che amplia la sfera del risarcimento al danno non patrimoniale ed esalta l'importanza del rispetto delle "effettive esigenze" dell'alunno, sancito dall'art. 1, 605° co., lettera b, [l. 27/12/2006, n. 296](#), che si applica non solo al diritto di avere un sufficiente numero di ore di sostegno, ma anche a quello del risarcimento per la sofferenza di averlo avuto riconosciuto in ritardo.

La [sentenza del TAR Sardegna, Sez. I, 17/11/2011, n° 1102](#) è assai interessante perché conferma un orientamento sempre più consolidato della condanna dell'Amministrazione scolastica 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 della 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 alla 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 alla 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 T.A.R."

[\(TAR Sardegna, Sez. I, 17/11/2011, n° 1102\)](#)

Da questa motivazione emerge con chiarezza che, in presenza di un diritto costituzionalmente 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, 1° co., [l. 27/12/1997, n. 449](#), confermata dalla [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#), 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, 605° co., lettera b, [l. 27/12/2006, n. 296](#).

Interessante è pure l'ammontare del risarcimento stabilito dal TAR in modo equitativo in €1.000,00 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 fosse sufficientemente motivato il danno non patrimoniale o che la questione posta era 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 Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#), 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.

Assai interessante è ancora la [sentenza del TAR Sicilia, Sez. I, 10/12/2012, n. 2594](#) che si segnala soprattutto per la motivazione della condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni non patrimoniali :

"relativamente alla colpa va rilevato che la determinazione oggetto di gravame è intervenuta malgrado l'esistenza di numerosissimi precedenti della sezione (del TAR Sicilia, ndr) sfavorevoli al Ministero ed all'Ufficio scolastico, che, ciononostante, continuano, anno dopo anno scolastico, a reiterare provvedimenti all'evidenza non conformi alla normativa in materia di tutela dei disabili."

[\(TAR Sicilia, Sez. I, 10/12/2012, n. 2594\)](#)

E la sentenza rincara la dose invitando le parti interessate (le famiglie) ad adire subito il TAR se vogliono il massimo del riconoscimento del danno non patrimoniale. Infatti la sentenza così si esprime:

"Va, però, considerato che parte ricorrente (*la famiglia, ndr*) ha concorso parzialmente alla produzione del danno ritardando l'instaurazione della controversia."

[\(TAR Sicilia, Sez. I, 10/12/2012, n. 2594\)](#)

E l'argomentazione si conclude in crescendo come segue:

"L'obbligo di corrispondere alla parte ricorrente tale somma va posto a carico del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, cui va imputata la responsabilità generale delle scelte gestionali poi attuate dalle articolazioni periferiche dell'Amministrazione."

[\(TAR Sicilia, Sez. I, 10/12/2012, n. 2594\)](#)

2.4. Effettività del diritto al sostegno

La magistratura in presenza di talune fattispecie ha evidenziato la possibilità di rendere effettivo il diritto al sostegno:

A. La magistratura si è preoccupata di rendere effettivo il diritto al sostegno sotto il profilo della tempestività dell'intervento, non limitandosi a pronunciare l'obbligo per l'amministrazione di assegnare un certo numero di ore, ma anche provvedendo affinché detta assegnazione venga effettivamente realizzata. Quanto alla certezza che l'obbligo dell'Amministrazione venga eseguito, si nota nelle sentenze degli ultimi mesi, anche la nomina di commissari *ad acta* nella persona del Direttore Scolastico Regionale e del Capo Dipartimento della Programmazione del Ministero dell'Istruzione, col compito di provvedere entro un termine ben preciso all'assegnazione delle ore di sostegno riconosciute in sentenza²⁸.

B. Anche la magistratura contabile, Corte dei Conti, è intervenuta per rendere effettivo il diritto al sostegno chiarendo che, in caso di assenza del titolare, il dirigente scolastico è tenuto alla nomina di un supplente anche per pochi giorni.

Infatti mentre nella scuola dell'infanzia e primaria, in caso di assenze anche brevi dell'insegnante per il sostegno, i dirigenti scolastici provvedono alla nomina di supplenti, nella scuola secondaria di primo e secondo grado attendono un'assenza di 15 giorni per poter procedere alle nomine.

Ciò perché, in base alle ultime leggi finanziarie, sino a 15 giorni di assenza, il Dirigente deve provvedere a supplire gli assenti con i docenti della scuola.

Qualora nominino un supplente per un periodo inferiore a 15 giorni rischiano di pagare personalmente lo stipendio del supplente, in quanto esso costituirebbe un danno per l'erario.

La [sentenza della Corte dei Conti sez. III giurisdizionale centrale d'appello, 29/01/2004, n. 59](#) ha chiarito in modo inequivocabile i limiti della responsabilità contabile alla quale va incontro un Dirigente.

La sentenza ha dichiarato, infatti, non punibile un dirigente condannato in 1° grado per avere nominato un supplente per un periodo inferiore a quello previsto dalle norme.

La Corte ha precisato che non si incorre in responsabilità contabile a due condizioni:

1. che non vi siano nella scuola docenti con ore a disposizione da poter essere impiegati nelle supplenze;
2. che, in tali circostanze, la nomina di un supplente esterno diviene indispensabile per non interrompere l'attività didattica della classe.

Pertanto la nomina, lungi da arrecare un danno all'erario, assicura alla scuola lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali, che altrimenti rimarrebbero inadempite.

Nello stesso senso si esprime da ultimo la [Nota della Dir. Gen. del Personale Scolastico del MIUR 6/10/2009, n° 14991](#).

La sentenza e la conseguente nota ministeriale sono importanti poiché, dando serenità ai Dirigenti scolastici, consentono l'immediata nomina di un supplente con la garanzia della realizzazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità. Tali normative sono tanto più importanti, specie da quando con la [l. 27/12/2002, n. 289](#), finanziaria del 2003, è stato stabilito che tutti i docenti che hanno una cattedra inferiore alle 18 ore, non possono avere più ore a disposizione, ma debbono essere impegnati sempre in attività di docenza dall'inizio dell'anno scolastico. Non vi saranno quindi più docenti con ore a disposizione e quindi la prima condizione posta dalla sentenza si verificherà sempre²⁹.

Quanto alla seconda condizione, essa non può essere realizzata con talune prassi illegittime con le quali, in caso di assenza del docente, si suddivide la classe in più tronconi mandando gruppi di alunni in altre classi. Con ciò non si garantisce il diritto allo studio degli alunni, ma solo un loro parcheggio che, se può essere ammissibile nel solo giorno di una improvvisa assenza del docente, non può accettarsi nei periodi più lunghi. Anzi, ove questa prassi si prolungasse si potrebbero configurare sia l'interruzione di un pubblico servizio, sia il diritto al risarcimento dei danni per la mancata erogazione del servizio nei modi e secondo l'orario delle lezioni fissate per legge.

C. L'importante [sentenza del Consiglio di Stato, n° 245 pronunciata il 17/10/2000 e pubblicata nel 2001](#) ha stabilito dei principi sulla qualità dell'integrazione scolastica che l'amministrazione deve rispettare.

Trattavasi della nomina di un insegnante di educazione fisica in possesso dell'apposito titolo di specializzazione per il sostegno, nominato secondo l'ordine di graduatoria.

La famiglia, avendo riscontrato che detto insegnante non era in grado di svolgere in concreto il sostegno didattico in latino e greco per un alunno con minorazioni motorie alle mani, ha impugnato la nomina, ottenendo l'annullamento della stessa dal TAR della Lombardia.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha appellato, ma il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello con motivazioni che assumono carattere generale, potendosi quindi riferire a qualunque tipologia di minorazione ed, a mio avviso, a qualunque ordine e grado di scuola, superando anche l'ostacolo formale del possesso del titolo di specializzazione quando in concreto il suo possessore non sia in grado di svolgere l'attività di sostegno didattico.

Si riportano di seguito alcune delle massime della motivazione, la quale punta sulla dizione "particolari forme di sostegno" contenuta nell'art. 7 della [l. 4/8/1977, n. 517](#), sulla [Sentenza della Corte Costituzionale 3/6/1987, n. 215](#) e sulla [C.M. 22/09/1988, n. 262](#), e sull'art. 13 della [l. 5/2/1992, n. 104](#) che impongono all'amministrazione l'obbligo di assegnare un docente effettivamente in grado di prestare sostegno didattico all'integrazione dell'alunno con disabilità:

"Sono inoperanti le disposizioni che non sono in grado di contemperare le esigenze di nomina con le altrettante esigenze dell'alunno da assistere";

"Di conseguenza, allorché le modalità con le quali sia organizzata l'assistenza pur rispondendo, in via generale ed astratta, alla regolamentazione circa la scelta dell'insegnante, siano tali da risultare del tutto inadeguate allo scopo, avuto riguardo a particolari fattispecie concrete, va garantito, in via prioritaria, il risultato voluto dal legislatore, anche al di là della disciplina regolamentare, che deve costituire strumento di attuazione e non di elusione della norma primaria";

"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 soddisfatti esigenze dell'alunno da assistere";

"il sostegno medesimo non può, però, tradursi in un vuoto simulacro di ottemperanza formale alla normativa";

"Di conseguenza, allorché le modalità con le quali sia organizzata l'assistenza, pur rispondendo, in via generale ed astratta, alla regolamentazione circa la scelta dell'insegnante, siano tali da risultare del tutto inadeguate allo scopo, avuto riguardo a particolari fattispecie concrete, va garantito, in via prioritaria, il risultato voluto dal legislatore, anche al di là della disciplina regolamentare, che deve costituire strumento di attuazione e non di elusione della norma primaria".

([sentenza del Consiglio di Stato, n° 245 pronunciata il 17/10/2000 e pubblicata nel 2001](#))

La sentenza assume maggiore rilevanza alla luce della normativa sull'autonomia scolastica e sull'obbligo dell'amministrazione pubblica e delle scuole non statali paritarie di fornire un "servizio scolastico di qualità" contenute nell'art. 21, [l. 15/03/1997, n. 59](#) e del Regolamento attuativo emanato con [D.P.R. 8/3/1999, n. 275](#).

I principi contenuti nella sentenza debbono, altresì, essere rispettati anche dai dirigenti delle singole istituzioni scolastiche autonome che, ai sensi della [l. 27/12/1997, n. 449](#), possono dal 1° settembre di ogni anno procedere alla nomina di insegnanti per attività di sostegno a tempo determinato, anche in deroga al rapporto medio nazionale di 1 insegnante ogni 2 alunni con disabilità.

2.5. Il problema del sostegno nelle scuole paritarie

2.5.1. Quadro normativo d'insieme

Le scuole private "paritarie" sono obbligate ad accettare l'iscrizione degli alunni con disabilità, pena la perdita della parità ottenuta ([l. 10/03/2000, n. 62](#) e [D.M. 10/10/2008, n. 83](#)).

Le scuole che hanno deciso di fruire della legge sulla parità devono garantire:

- diritto allo studio: la domanda d'iscrizione, anche di un alunno disabile, deve essere accolta;
 - eliminazione delle barriere architettoniche;
 - personale ausiliario per l'assistenza igienica e l'igiene personale degli alunni con disabilità;
 - assistenti per l'autonomia e la comunicazione che debbono essere forniti dai Comuni per le scuole dell'infanzia e del Primo Ciclo o dalle Province per le scuole del Secondo Ciclo sulla base delle leggi regionali sul diritto allo studio scolastico;
 - il trasporto è garantito, su richiesta della scuola agli enti locali, sulla base delle leggi regionali per il diritto allo studio scolastico;
 - per l'insegnante per le attività di sostegno occorre distinguere:
1. *Scuola dell'infanzia*: viene erogato un piccolo contributo onnicomprensivo annuale per alunno con disabilità a richiesta della scuola all'ufficio scolastico provinciale o della Direzione Scolastica Regionale (art. 8, [D.M. 21/05/07](#) e art. 4, [DDG per lo studente 14/11/2007, n° 59](#) e successive norme annuali).
 2. *Scuola Primaria*: tali scuole si distinguono in scuole paritarie e scuole paritarie "parificate".
 - a) Le scuole paritarie parificate stipulano una convenzione con l'Ufficio Scolastico Regionale sulla base del [D.P.R.9/1/2008, n° 23](#) e del [D.M. 10/10/2008, n° 84](#), in forza della quale la Direzione Scolastica Regionale si impegna a fornire un contributo per il pagamento dei docenti, ivi compreso quello per le attività di sostegno, purché vi sia la documentazione (certificazione e diagnosi funzionale) relativa agli alunni con disabilità iscritti.
 - b) Le scuole paritarie non parificate godono solo, dopo domanda documentata, del contributo onnicomprensivo dell'art. 8, [D.M. 21/05/07](#) e dell'art. 5, [DDG per lo studente 14/11/2007, n° 59](#).
 3. *Scuole secondarie di I e II grado*: si può chiedere il contributo di cui all'art. 8 del [D.M. 21/05/07](#) e dell'art. 5, [DDG per lo studente 14/11/2007, n° 59](#).

2.5.2. I contrastanti interventi della magistratura

L'[Ordinanza del Trib. Civile di Roma 19/11/2013, n° 21122](#) afferma l'obbligo gravante sullo Stato di fornire il corrispettivo per i docenti per il sostegno alle scuole paritarie, anche se non parificate, che accolgono alunni con disabilità.

La [sentenza della Corte di Cass. Sez. Unite 16/05/2014, n. 10821](#) capovolge questo orientamento rigettando il ricorso col quale una scuola paritaria, vincitrice in primo grado, ma soccombente in appello, chiedeva l'annullamento della sentenza di appello e quindi allo Stato il rimborso di due anni di stipendio di due insegnanti per il sostegno, assunti per un alunno con disabilità.

Le precedente decisione del tribunale di Roma riteneva che lo Stato dovesse rimborsare le spese per i docenti per il sostegno poiché, in base all'art. 33, 4° co., della Costituzione, lo Stato deve assicurare alle scuole paritarie ed ai loro allievi trattamento eguale alle scuole statali ed ai loro studenti. Ne conseguiva che, dal momento che lo Stato paga il sostegno agli alunni delle scuole statali, avrebbe dovuto pagarlo anche agli studenti delle scuole paritarie; anzi ove ciò non avvenisse, vi sarebbe discriminazione tra i due tipi di studenti, censurabile ai sensi della [l. 1/3/2006, n. 67](#) e dell'art. 3, 2° co., della Costituzione che vietano la discriminazione tra alunni senza disabilità e quelli con disabilità delle scuole paritarie (che dovrebbero pagarsi il docente per il sostegno); vi sarebbe ancora

discriminazione tra alunni con disabilità delle scuole statali (che hanno il sostegno pagato dallo Stato) e quelli delle paritarie.

La Corte di Cassazione fa un ragionamento più semplicistico, fondato sempre sull'art. 33 della Costituzione, ma fonda la propria decisione non sul comma 4, bensì sul comma 3, secondo il quale gli enti privati sono liberi di aprire scuole, purchè "senza oneri per lo Stato".

Argomenta la Corte che in base all'art. 1, 4° co., [l. 10/03/2000, n. 62](#) sulla parità scolastica, le scuole paritarie quando chiedono ed accettano la parità scolastica assumono, come condizione pregiudiziale, l'obbligo di accogliere alunni con disabilità. Pertanto esse sono consapevoli che tutte le spese di inclusione di tali alunni debbono essere a loro carico, poiché debbono rientrare nei loro costi di gestione. Né sarebbe legittimo accollare tali spese allo Stato stante il divieto dell'art. 33, 3° co., della Costituzione che vieta allo Stato di sopportare oneri per il funzionamento delle scuole private.

Queste ultime, afferma la Corte di Cassazione, non hanno quindi il diritto soggettivo ad ottenere né il pagamento né il rimborso per le spese dei docenti per il sostegno.

La decisione si fonda sostanzialmente sull'art. 33, 3° co., della Costituzione che ha fatto scorrere fiumi di inchiostro fin dall'approvazione della Costituzione stessa. Nella prassi politica, tradotta in atti legislativi, lo Stato, col voto contrario minoritario dei partiti laici, ha sempre erogato ed eroga fondi alle scuole paritarie: direttamente a quelle primarie parificate in base alla convenzione con la quale dette scuole ricevono la concessione di gestire corsi per conto dello Stato ricevendone il compenso, indirettamente tramite bonus e voucher agli alunni³⁰.

E quanto agli alunni con disabilità l'art. 1 comma 14 della stessa [l. 10/03/2000, n. 62](#) sulla parità scolastica stanziava un finanziamento apposito, che però ovviamente non copre il costo dello stipendio annuale di un docente per il sostegno³¹.

È probabile che, a questo punto, le scuole paritarie potrebbero invocare la violazione dell'art. 33, 4° co., della Costituzione. Però nel ricorso rigettato questa eccezione di costituzionalità non è stata sollevata e quindi, per questo caso, la decisione della Corte di Cassazione è ormai passata in giudicato. Ma non è detto che essa non possa essere sollevata in altra eventuale causa, dal momento che le decisioni della Cassazione valgono solo per la causa trattata e hanno solo valore di precedente giurisprudenziale per il futuro.

Le scuole private potrebbero forse sollevare questione di costituzionalità pure con riguardo all'art. 118, 4° co., della Costituzione (introdotto con le modifiche del 2001) secondo cui lo Stato e gli altri Enti territoriali

"favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".
(art. 118, 4° co., Costituzione)

La formula della norma costituzionale invero non sembra però assicurare un diritto soggettivo essendo stato usato il termine "*favoriscono*".

Lascia infine perplessi l'affermazione della Corte di Cassazione secondo la quale lo Stato effettua una concessione amministrativa ai privati per la gestione di scuole. Qualificare come "concessione amministrativa" l'esercizio di un'attività didattica sembra contrastare però con l'art. 33, 3° co., secondo cui i privati hanno riconosciuto direttamente dalla Costituzione la libertà di aprire proprie scuole. Forse il concetto di concessione amministrativa potrebbe applicarsi solo alle scuole Primarie Paritarie che siano anche parificate in base ad apposita convenzione, in forza della quale lo Stato paga a dette scuole tutti i docenti, e quindi anche quelli per il sostegno. Però il concetto di concessione amministrativa sembra piuttosto antiquato in questa ipotesi.

In dottrina è stata avanzata invece l'ipotesi di un "contratto a favore di terzi", di cui agli artt. 1411 e seg. del [Codice Civile](#). In forza di esso lo Stato, che ha l'obbligo di garantire l'istruzione ai cittadini, si avvarrebbe di terzi (scuole primarie parificate) per adempiere questo suo obbligo. Comunque si qualifichi il rapporto tra Stato e scuole private, resta il fatto che l'art. 1 comma 1 della [l. 10/03/2000, n. 62](#) fa rientrare nel sistema nazionale di istruzione le scuole private paritarie, le quali acquistano certamente una connotazione pubblicistica, se non altro al fine della realizzazione del servizio nazionale d'istruzione (art. 41, 3°, Costituzione).

È appena il caso di ricordare che prima della [l. 10/03/2000, n. 62](#) la giurisprudenza era orientata nel senso di affermare l'obbligo per le scuole private di accettare alunni con disabilità nel solo caso in cui lo Stato pagasse gli insegnanti per il sostegno, come ad esempio per le scuole Primarie parificate. Con l'art. 1, 4° co., della [l. 10/03/2000, n. 62](#), invece, l'obbligo è divenuto generale in considerazione del principio costituzionalmente affermatosi dell'inclusione scolastica. A chi affermasse, secondo la vecchia giurisprudenza, che lo Stato non può imporre obblighi senza fornire i mezzi per il loro adempimento, alla luce della presente sentenza si potrebbe replicare che i privati assumono tali obblighi nell'ambito del rischio d'impresa e provvedono a coprire i maggiori costi aumentando le rette.

La questione è assai dibattuta, come dimostra il fatto che la presente sentenza è stata pronunciata a sezioni unite, poiché si erano determinati orientamenti contrastanti in diverse sezioni della stessa.

Sarà interessante vedere come il problema verrà affrontato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, specie dalla Corte Costituzionale in caso di eventuale ricorso alla stessa, circa il conflitto apparente tra i commi 3 e 4 dell'art. 33 della Costituzione, anche alla luce dei finanziamenti fin qui legalmente erogati dallo Stato alle scuole paritarie, pure per l'inclusione degli alunni con disabilità.

3. I docenti curricolari

Legislazione: Art. 13, [decreto ministeriale 10/09/2010, n. 249](#); art. 16, [l. 8/11/2013, n. 128](#)

Bibliografia: Schede normative AIPD http://aipd.it/aipd_scuola/.

Quando nel '68 iniziò il movimento per l'inserimento scolastico degli alunni con disabilità, non esistevano gli insegnanti per il sostegno ed i docenti curricolari di allora, quasi esclusivamente di scuola elementare, dovettero fare fronte da soli ai primi "inserimenti selvaggi".

Anche la [l. 30/03/1971, n. 118](#) non faceva alcun cenno alla presenza di docenti specializzati o meno per il sostegno, malgrado gli alunni con disabilità crescessero di numero nelle classi comuni a ritmi incessanti.

Il Ministero della Pubblica Istruzione di allora rispose all'emergenza avviando corsi di aggiornamento dei docenti anche di scuola media, dove cominciavano pure ad arrivare numerosi alunni. Ancora il fenomeno non toccava le scuole superiori che in modo molto marginale.

La prima norma che prevede la compresenza in classe di insegnanti specializzati è l'art. 9 del [DPR 31/10/1975, n. 970](#), che è il decreto che introduce gli organi collegiali anche nelle scuole speciali. La norma è dovuta alla circostanza che in molte scuole speciali, a causa del passaggio degli alunni nelle classi comuni, gli insegnanti specializzati rimanevano privi di alunni ed avrebbero dovuto essere licenziati per soppressione di organici. Allora il Ministero, con l'art. 9, provvide ad utilizzare tali docenti per essere di sostegno ai colleghi curricolari nell'inserimento, che così cominciava ad avviarsi all'integrazione, degli alunni con disabilità. Questa prassi amministrativa emergenziale fu poi recepita nella [l. 11/05/1976, n. 360](#) che legittimava l'integrazione scolastica degli alunni con minorazione visiva e nella [l. 4/8/1977, n. 517](#) all'art. 2 per l'integrazione di tutti gli alunni con disabilità fisiche ed intellettive nella scuola elementare, all'art. 7 nella scuola media ed all'art. 10 per l'integrazione degli alunni sordi. In tutte queste norme si parlava di insegnanti specializzati che dovevano affiancare i colleghi curricolari, sempre tramite lo strumento amministrativo dell'utilizzazione, mancando una normativa sulla formazione di posti di sostegno.

Solo con la [l. 20/5/1982, n. 270](#) vengono ufficialmente previsti normativamente cattedre di sostegno, costituite di norma da 4 docenti specializzati, ed eccezionalmente da due a livello di media provinciale a seguito di apposita deroga per i casi ritenuti di maggiore complessità.

Quindi sino a qui gli artefici principali dell'inclusione scolastica furono i docenti curricolari, fortemente sostenuti da numerose attività formative e di aggiornamento svolte dal Ministero.

Anche nei due decenni successivi i docenti curricolari continuarono a considerarsi ed essere considerati gli attori principali dell'inclusione scolastica.

In ciò vennero anche agevolati dalla prassi di avere classi non troppo numerose e dal recepimento di tale prassi in norme che sancivano un tetto massimo al numero di alunni nelle classi frequentate da alunni con disabilità ed un limite a due per la presenza di alunni con disabilità nella stessa classe ([D.M. 24/07/1998, n. 331](#), e [D.M. 3/6/1999, n. 141](#)).

Purtroppo coi primi anni Duemila sia a causa dell'uscita dalle scuole dei docenti che avevano avviato e proseguito i primi anni di inclusione, sia per i tagli alla spesa che ridussero di molto i corsi di aggiornamento in servizio dei docenti curricolari, sia a causa dell'innalzamento del numero di alunni nelle classi, sempre a causa delle ristrettezze economiche, i docenti curricolari, specie di scuola secondaria soprattutto di secondo grado, si mostrarono sempre meno preparati sulle didattiche inclusive e cominciarono a defilarsi dal processo inclusivo, delegandolo sempre più ai colleghi per il sostegno. Conseguenza di ciò fu una crescente richiesta di ore di sostegno, che provocava una crescita esponenziale delle certificazioni di disabilità, condizione essenziale per potersi avvalere di docenti per il sostegno.

Di fronte alle resistenze dell'Amministrazione scolastica a concedere molte ore di sostegno in presenza di richieste sempre più crescenti, le famiglie cominciarono a rivolgersi ai TAR per ottenere il massimo possibile delle ore di sostegno, poiché non accettavano che i propri figli, quando mancava il docente per il sostegno rimanessero abbandonati dai docenti curricolari. Crebbe così in modo esponenziale il numero di decisioni dei TAR che aumentavano le ore di sostegno a ciascun alunno ed il numero dei posti di sostegno alle singole scuole.

Tutto ciò divenne contemporaneamente conseguenza e causa della quasi totale deresponsabilizzazione dei docenti curricolari.

Addirittura in molte scuole ai genitori che chiedevano un maggior numero di ore di sostegno si rispondeva che promuovessero ricorso al TAR, in modo tale che l'Amministrazione scolastica, in presenza di una decisione giurisprudenziale, fosse legittimata a sfiorare i vincoli di spesa ad essa imposta dal bilancio statale.

Ed è proprio dai primi anni Duemila che il MIUR cerca di porre rimedio a tale deriva. Ciò avviene sia cercando di ridurre le certificazioni di disabilità, rendendole più stringenti con l'art. 35, 7° co., [l. 27/12/2002, n. 289](#), reso operativo solo col [DPCM 23/02/2006, n. 185](#), sia cercando di porre limiti al numero di posti di sostegno. Tale limite fu introdotto con l'art. 2, 413° e 414° co., [l. 24/12/2007, n. 244](#), che però, su richiesta di genitori, fu dichiarato incostituzionale con la [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#).

È così proseguita la deriva delle sentenze che aumentano in modo esponenziale il numero dei posti di sostegno; ciò ha favorito un'ulteriore delega dei docenti curricolari ai colleghi per il sostegno.

A questa deriva hanno cercato di reagire le associazioni di persone con disabilità e loro familiari presenti nell'Osservatorio ministeriale sull'inclusione scolastica, proponendo al MIUR di tornare alle origini, quando risorsa principale per l'inclusione erano i docenti curricolari preparati.

Così, dopo alcuni tentativi per rendere obbligatorio l'aggiornamento sulle didattiche inclusive, le associazioni riuscirono a fare emanare la [Nota 27/07/2005, n. 4798](#) con la quale si prevedeva che nel periodo dal 1° al 15 Settembre i docenti svolgessero nelle proprie classi attività di programmazione del PEI del proprio alunno con disabilità sulla base della lettura comune della diagnosi funzionale. Ciò non poteva essere contestato dai sindacati, poiché il CCNL prevede espressamente lo svolgimento di attività di programmazione all'inizio dell'anno scolastico.

La nota però non aveva carattere vincolante ed era affidata alle delibere dei Collegi dei docenti ed all'impegno dei dirigenti scolastici. Furono quindi inizialmente molto pochi i collegi che si impegnarono a svolgere tali attività e la nota è praticamente caduta in desuetudine.

La deriva così della delega ai soli docenti per il sostegno si è ulteriormente diffusa, agevolata dagli ulteriori tagli alla spesa pubblica che imponeva un aumento del numero di alunni per classe ed una concentrazione di alunni con disabilità nella stessa classe.

Si è pervenuti così alla [sentenza della Corte Cost. 22-26 febbraio 2010, n. 80](#) che ha di fatto quasi "costituzionalizzato" la deriva di delega ai soli docenti per il sostegno, in quanto stabilisce che il nucleo incompressibile del diritto all'inclusione degli alunni con disabilità è

costituito dalle ore di sostegno che, in via di principio, potrebbero essere pari anche a tutta la durata dell'orario scolastico.

A questo punto il MIUR, sotto le richieste pressanti delle associazioni, provò a ripartire dall'esperienza iniziale dell'integrazione e cioè dalla formazione iniziale dei docenti curricolari. Così l'art. 13, [D. M. 10/09/2010, n. 249](#) prevede che tutti i futuri docenti dovessero avere una formazione obbligatoria sulle didattiche inclusive. Si prevede quindi l'obbligo di svolgere 31 crediti universitari formativi, più tirocinio, sulle didattiche inclusive; però tali crediti riguardano solo i futuri docenti di scuola dell'infanzia e primaria, mentre per i docenti di scuola secondaria vengono previsti solo sei crediti formativi, mentre sono essi che ne avrebbero più bisogno, dal momento che i loro percorsi universitari sono quasi esclusivamente disciplinari, lasciando pochissimo spazio alle scienze umane ed alla didattica generale.

Purtroppo tali nuovi indirizzi sono partiti di recente ed occorrerà quindi attendere alcuni anni prima di vederne i frutti positivi.

Per questo le associazioni hanno continuato ad insistere per la formazione in servizio, che però avesse un carattere obbligatorio.

L'occasione si presentò durante la [conversione in legge n. 128 del decreto-legge 12/09/2013, n. 104](#). Le associazioni riuscirono a fare presentare ed approvare un emendamento che prevedeva, tra l'altro, la formazione obbligatoria in servizio sulle didattiche inclusive.

Tale norma ha trovato applicazione nei [D.M. 2/10/2014, n. 762](#) e [D.D.G. per lo studente 20/10/2014, n. 760](#). Però tali decreti, usciti quasi con un anno di ritardo, recano il dimezzamento del finanziamento per tale attività, ridottosi a soli € 450.000 e, per di più, limitatamente al solo a.s. 2014-15. Quindi l'intervento ha un carattere esclusivamente emergenziale e non a regime come sarebbe logico.

In più l'intervento non è stato possibile attuarlo all'inizio di anno scolastico per realizzare una ricerca-azione a livello laboratoriale di singoli consigli di classe in cui i docenti curricolari, sotto il tutoraggio dei colleghi specializzati, potessero imparare a leggere in comune la diagnosi funzionale dell'alunno che si trova per quell'anno in classe e formulare, sempre in comune, il piano educativo individualizzato. Le associazioni hanno offerto la disponibilità di consulenze gratuite di propri esperti al fine di concentrare la formazione sui singoli casi specifici, evitando una formazione generica e generalista.

Se la modalità di aggiornamento obbligatorio in servizio non diverrà a regime, anche l'assenza di tale formazione potrebbe essere dedotta tra i motivi di ricorso, come violazione dell'art. 16 della [l. 8/11/2014, n. 128](#) citata³².

Certo questo sarà un'ulteriore mezzo tecnico a disposizione degli avvocati delle famiglie, ma costituirà contemporaneamente la riprova del fallimento del tentativo di recuperare le ragioni e le modalità genetiche dell'inclusione realizzata inizialmente in Italia.

4. Diritto a classi non numerose

Legislazione: Art. 4 e 5, 2° co., [D.P.R. 20/03/2009, n. 81](#)

Bibliografia: Troilo 2012

La pedagogia e la didattica hanno molto insistito sull'importanza della individuazione di un gruppo classe idoneo ad accogliere gli alunni con disabilità. Anzi tale gruppo è la risorsa fondamentale e la condizione primaria per l'inclusione di qualità. A tal proposito è da tener presente che il [DPR 20/03/2009, n. 81](#) ha abrogato le norme di garanzia sul tetto massimo del numero di alunni per classe, ivi compreso quello di alunni con disabilità, ed ha così disposto all'art. 5, 2° co.:

"Le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni, purché sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili, e purché il progetto articolato di integrazione definisca espressamente le strategie e le metodologie adottate dai docenti della classe, dall'insegnante di sostegno, o da altro personale operante nella scuola. L'istituzione delle predette classi deve in ogni caso far conseguire le economie previste nei tempi e nelle misure di cui all'articolo

64, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#)." (art. 5, 2° co., [DPR 20/03/2009, n. 81](#))

L'inciso "di norma" va interpretato tecnicamente nel senso che vi possano essere delle eccezioni normativamente stabilite; l'unica eccezione si rinviene nello stesso DPR all'art. 4 in cui è stabilito che eccezionalmente il tetto massimo numerico può essere superato solo del 10%, quindi massimo 22 alunni. Ogni sfioramento di tale numero costituisce violazione di legge ed è quindi censurabile, come vedremo, dalla magistratura amministrativa.

Comunque il regolamento suscita le seguenti perplessità:

1. mentre è assicurato il tetto massimo per la formazione delle prime classi, nulla è espressamente detto per le classi successive, per le quali sono previsti possibili accorpamenti in caso di contrazione del numero di alunni per abbandoni, bocciature, ecc. Si potrebbe pertanto pervenire anche a classi sino ad un massimo di 30 alunni con la presenza di alunni con disabilità, la qual cosa sembra assurda, specie se confrontata con gli orientamenti della magistratura che ha fissato il principio del rispetto delle "effettive esigenze" degli alunni con disabilità anche in presenza di problemi di spesa pubblica di cui è cenno nell'art. 1, 605° co., lett. b, [l. 27/12/2006, n. 296](#). Infatti il principio del rispetto delle "effettive esigenze" non vale solo riguardo al numero di ore di sostegno, ma, come espressamente stabilito nell'art. 5 comma 2 del presente regolamento, anche con riguardo al maggiore o minore affollamento delle classi. Sembra infatti assurdo che una volta stabilito l'obbligo di un minor affollamento per le prime classi, tale obbligo non sussista più nelle classi successive dove invece, a causa della crescente complessità degli studi, le esigenze di maggior attenzione da parte dei docenti curricolari per gli alunni con disabilità dovrebbe crescere. Infatti la sentenza del [TAR Sicilia, Sez. III, 10/09/2014, n. 2250](#) ha annullato il provvedimento col quale un dirigente scolastico di un liceo di Palermo aveva fuso due classi quarte in cui erano presenti 2 alunni con disabilità in ciascuna, formando un'unica classe di 24 alunni e 4 alunni con disabilità³³.
2. Altra preoccupazione è suscitata dall'abrogazione del [D.M. 3/6/1999, n. 141](#) che fissava anche dei tetti massimi al numero di alunni con disabilità presenti nella stessa classe. Il presente regolamento nulla dice in proposito e pertanto l'abrogazione della norma precedente sembra lasciare campo libero alla presenza di qualunque numero di alunni con disabilità nella stessa classe. Ma ciò contrasta con il principio del rispetto delle "effettive esigenze", poichè la compresenza di più alunni con disabilità rende assai meno agevole il lavoro didattico dei docenti curricolari e meno fruttuoso l'esercizio del diritto allo studio con ripercussioni sulla qualità dell'integrazione scolastica e di tutto il sistema di istruzione.
3. La situazione è resa ancora più critica dal disposto dell'art. 2, 6° co. secondo cui i dirigenti scolastici e i direttori scolastici regionali e provinciali sono responsabili per il mancato rispetto delle norme del regolamento, specie per la parte finanziaria. Ciò renderà questi funzionari molto più guardinghi e sospettosi e quindi molto più orientati a decidere verso posizioni restrittive circa i diritti delle persone con disabilità.
4. Se poi si sommano l'aumento del numero di alunni per classe con l'illimitata possibilità di presenza di alunni con disabilità nella stessa classe, le preoccupazioni si raddoppiano ed è da ritenere che, in mancanza di chiarimenti urgenti sui precedenti due punti critici, le famiglie si rivolgeranno alla Magistratura per ottenere quella chiarezza che il DPR non ha voluto o non ha potuto esplicitare.

Né rassicura la formulazione della successiva [C.M. 13/07/2011, n. 63](#) in cui

"si raccomanda la massima attenzione nella costituzione delle classi con alunni disabili, nel senso di limitare, in via generale, in presenza di grave disabilità o di due alunni disabili, la formazione delle stesse con più di 20 alunni."

([C.M. 13/07/2011, n. 63](#))

Infatti questa formulazione, se rassicura sull'invalidità in questi casi del tetto massimo di 20 alunni, non esclude l'ipotesi che possano esservi anche più di due alunni con disabilità nella stessa classe.

Per affrontare positivamente questo problema sembrerebbe soluzione percorribile quella suggerita dalle più recenti circolari annuali sulle iscrizioni, ultima la [C. M. 10/01/2014, n. 28](#) che nelle premesse così stabilisce:

“Nella previsione di richieste di iscrizione in eccedenza, la scuola procede preliminarmente alla definizione dei criteri di precedenza nella ammissione, mediante apposita delibera del Consiglio di istituto, da rendere pubblica prima dell’acquisizione delle iscrizioni, con affissione all’albo, con pubblicazione sul sito web dell’istituzione scolastica e, per le iscrizioni on line, in apposita sezione del modulo di iscrizione opportunamente personalizzato dalla scuola.”
(premesse [C. M. 10/01/2014, n. 28](#))

Tra i criteri di precedenza i singoli consigli di istituto potrebbero deliberare che si accetterà solo un alunno con disabilità grave per ogni nuova classe prima o non più di due con disabilità non grave. Ovviamente si dovranno prevedere dei criteri selettivi nel caso di iscrizione di un numero superiore di alunni con disabilità rispetto a quello accettabile³⁴.

La magistratura si è orientata a consolidare il principio del tetto massimo di 20 alunni per classe come segue.

1. un insieme di famiglie ha proposto un ricorso collettivo al TAR Puglia, accolto da quest'ultimo con la [Sentenza 24/03/2011, n. 783](#) (depositata in segreteria il 25 maggio), che ha ordinato all'Amministrazione Scolastica di riunificare una prima liceo che era stata smembrata - disperdendo gli alunni nelle altre prime - a causa dei soliti indiscriminati tagli di bilancio e in violazione del [DPR 20/03/2009, n° 81](#), che fissa il numero massimo e minimo degli alunni nelle prime classi delle scuole di ogni ordine e grado.
Questa Sentenza del TAR Puglia era stata preceduta dall'[Ordinanza Sospensiva 29/09/2010, n. 707](#) (depositata in Segreteria il 30 settembre), confermata dal Consiglio di Stato con l'[Ordinanza 10/11/2010 n. 5128](#), la quale aveva rigettato l'appello del Ministero dell'Istruzione, dato che ormai - a fine novembre - la nuova classe funzionava già in forza della Sospensiva ottenuta.
Il Ministero aveva anche proposto ricorso per Regolamento di Competenza, sostenendo che non fosse competente la Sezione di Bari del TAR. Il 18 settembre, infatti, con quest'ultima era stato immediatamente vietato lo smembramento della classe, ordinando la riunione degli alunni, divieto anticipato con un'Ordinanza del Presidente del TAR del 7 settembre, cioè oltre il 31 agosto, fissato, a partire dalla [l. 20/08/2001, n. 333](#), come termine invalicabile per la modifica della composizione delle classi.
Si tratta, a mio avviso, di una sentenza epocale e bisogna dare atto ai legali coinvolti di avere realizzato un rapido percorso processuale, senza la necessità di ricorrere alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, ma invocando la stessa normativa emanata dal Ministero e che quest'ultimo ha sin troppo frequentemente violato o lasciato che fosse violata per i soliti motivi di bilancio.
Questa decisione, pur non riguardando espressamente il tetto massimo del numero di alunni di una classe frequentata da un alunno con disabilità, sancisce il principio del rispetto dei tetti massimi fissati dal [DPR 20/03/2009, n° 81](#) e quindi rafforza anche la norma che favorisce l'inclusione scolastica.
2. Esplica invece è la sentenza [TAR Calabria 26/10/2011, n. 759](#) che ha ordinato lo sdoppiamento di una classe composta da 29 alunni di cui 2 con disabilità certificata per violazione degli artt. 4 e 5, 2° co., [DPR 20/03/2009, n° 81](#) e della [C.M. 13/07/2011, n. 63](#).
3. Una via traversa può essere anche quella di pretendere il rispetto delle norme sulla igiene e la sicurezza nelle classi e nei posti di lavoro come già indicato dalla [sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 28/10/2010, n. 7648](#). Vediamo in particolare due sentenze TAR Molise [n. 144](#) e [n. 145](#) del 2012 che hanno annullato i provvedimenti di accorpamento di più classi di pochi alunni per costituire un minor numero di classi con moltissimi alunni.

Il processo è stato molto dibattuto essendovi stata una precedente sospensiva del TAR confermata dal Consiglio di Stato e le sentenze, che rigettano le motivazioni difensive dell'Amministrazione Scolastica, sono molto articolate ed interessanti.

Le norme invocate dai ricorrenti e poste a base delle decisioni del TAR sono le seguenti:

[Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 18/12/1975](#) sulle norme tecniche dell'edilizia scolastica che fissa per ciascuna persona presente in classe uno spazio netto non riducibile di mq 1,80 nelle scuole dell'infanzia e del primo ciclo e di mq 1,96 per le scuole del secondo ciclo.

L'Amministrazione scolastica aveva provato ad eccepire che tali norme fossero state abrogate dal [DPR 20/03/2009, n° 81](#) sulla formazione delle classi, ma il TAR ha evidenziato che le norme del [DPR](#) sono norme generali, mentre quelle del [Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici](#) citato sono norme speciali, che, per legge, non possono essere abrogate da norme generali riguardando specificamente la tutela al diritto alla sicurezza e alla salute.

Nè dicasi che tali norme sono state abrogate dall'art. 12, [l. 11/01/1996, n. 23](#), poichè il comma 5 dello stesso art. fa salvi i criteri fissati dal [D.M. del 1975](#) sino a quando non verranno modificati con legge delle singole Regioni. Poichè la regione Molise non ha emanato legge regionale in materia, restano fermi i parametri del [D.M. del 1975](#).

Le norme di cui si denuncia la violazione sono:

- [D.M. del 26/08/1992](#) sulla prevenzione incendi;
- [D.Lgs. 19/09/1994, n. 626](#) confermato dall'art. 1, 1° co., [D.M. 29/09/1998, n. 382](#), confluiti poi nel [Testo Unico D.Lgs. 81/08](#) sulla sicurezza nei posti di lavoro. Interessante la considerazione del TAR secondo cui gli studenti, pur non essendo lavoratori, debbono essere equiparati al personale scolastico ai fini della sicurezza.

In conclusione l'Amministrazione è stata condannata a ripristinare le classi nel rispetto delle norme sopracitate e alla rifusione delle spese di causa.

Queste sentenze mostrano come anche nel caso di classi "pollaio" con alunni con disabilità, tutte le norme sopra citate possano e debbano essere applicate.

Conseguentemente in tali casi, oltre ad invocare il rispetto dell'art. 5, 2° co., [DPR 20/03/2009, n° 81](#), troppo spesso disatteso dall'Amministrazione scolastica, è utile invocare tutte le norme sopra citate contro le quali ormai l'Amministrazione ha armi di difesa spuntate.

5. Il supporto organizzativo degli enti locali

Legislazione: Art. 28, 1° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#); art. 13, 4° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#); [DPR 24/07/1996, n. 503](#); Art. 139, [D. lvo 31/03/1998, n. 112](#)

Bibliografia: Nocera 2001; Troilo 2012.

Dal momento che la cultura inclusiva è orientata a far sì che gli alunni con disabilità frequentino la scuole comuni del proprio territorio, la normativa si è orientata a coinvolgere gli enti locali nel "supporto organizzativo" all'inclusione scolastica tramite la prestazione di servizi relativi al trasporto gratuito da casa a scuola e viceversa, all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, all'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali. Però considerato che fin dall'inizio non c'è stata chiarezza circa la titolarità delle competenze amministrative rispettive degli enti locali, con conseguente obbligo di erogazione di spese, sia il Governo che le Regioni che la Magistratura sono dovuti intervenire più volte. È inoltre da tener presente che si è creato uno spartiacque tra la normativa e la giurisprudenza sino alla fine del 2014 e l'inizio del 2015 a seguito della [l. 7/4/2014, n. 56](#), la quale, in attesa della definitiva approvazione della proposta di legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione (concernete tra l'altro l'abolizione delle province)³⁵, ha normato le competenze delle città metropolitane e, in fase transitoria, quelle delle province. Pertanto si esaminerà

dapprima la normativa e la giurisprudenza sino alla fine del 2014 e quindi si accennerà ai contenuti della [l. 7/4/2014, n. 56](#).

5.1. Il trasporto

L'art. 28, 1° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#) stabilisce a carico dei comuni l'obbligo del trasporto gratuito da casa a scuola e viceversa degli alunni con disabilità frequentanti la scuola dell'obbligo, che a quell'epoca terminava con la terza media.

L'art. 8, [l. 5/2/1992, n. 104](#) parla di "trasporti specifici" e l'art. 26 della stessa legge parla di "trasporti collettivi"; in tali due dizioni dovrebbe ricomprendersi anche il trasporto scolastico.

In via preliminare è opportuno riferire della discutibile [sentenza Corte di Cassazione, sez. III Civile, 20 giugno - 17 settembre 2013, n. 21166](#) che nega l'esistenza di un diritto soggettivo esigibile al trasporto gratuito a scuola per gli alunni con disabilità. Tale sentenza ha concluso un procedimento di richiesta di assistenza e trasporto gratuiti a scuola di un alunno con disabilità iniziato prima del 2006, dando torto alla famiglia che chiedeva al comune il rimborso delle spese da lei anticipate per il trasporto e l'assistenza a scuola, servizi per i quali il Comune pretendeva una compartecipazione al costo.

La Cassazione argomenta in primo luogo che le norme costituzionali sul diritto allo studio degli alunni con disabilità sono "programmatiche" e non precettive e comunque non prevedono la gratuità assoluta di questi servizi. Inoltre nega l'esistenza di norme legislative che espressamente garantiscano la gratuità di tali servizi. Infine, citando l'art. 24 della [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#), interpreta il principio di "accomodamento ragionevole" nel senso che ciò comporterebbe l'obbligo delle famiglie di contribuire ai costi di questi due servizi, secondo le loro possibilità economiche. In conclusione, data la complessità della questione, compensa le spese, che ovviamente per la propria parte ricadono sulla famiglia relativamente ai 3 gradi di giudizio.

Sui contenuti della pronuncia del Supremo Collegio sia consentito dissentire per i seguenti motivi:

1. L'obiezione che le norme costituzionali in materia scolastica abbiano solo valore "programmatico" (e quindi non vincolante sino a quando il legislatore non approvi apposite norme) è sconfessato dalla stessa [Sentenza della Corte Costituzionale 3/6/1987, n. 215](#) citata dalla Cassazione, in quanto detta sentenza ha espressamente affermato che l'art. 3, 2° co. della [Costituzione](#) sul divieto di disegualianza nei confronti degli alunni con disabilità è immediatamente precettivo; ovviamente la Corte ha ragionato sull'eguaglianza materiale, cioè che se si trattano in modo identico alunni con e senza disabilità (facendo pagare trasporto ed assistenza secondo le loro disponibilità economiche), si trattano in modo diseguale gli alunni con disabilità per i quali trasporto ed assistenza sono servizi necessari.
2. Pare strano che la Suprema Corte neghi l'esistenza di norme esplicite sul diritto alla gratuità di questi servizi per gli alunni con disabilità. Infatti:
 - a) l'art. 28, 1° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#) afferma espressamente il diritto alla gratuità del trasporto alle scuole del primo ciclo per gli alunni con disabilità.
 - b) La [sentenza del Consiglio di Stato 20/058/2008, n. 2631](#), alla luce della [Sentenza della Corte Costituzionale 3/6/1987, n. 215](#), estende alle scuole superiori il diritto al trasporto e all'assistenza gratuite per analogia dell'art. 28, 1° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#) citata.
 - c) La [l. 01/03/2006, n. 67](#) vieta qualunque forma di discriminazione per le persone con disabilità. Pretendere, come fa la Cassazione, che gli alunni con disabilità debbano concorrere ai costi dei servizi di trasporto e assistenza a scuola, secondo le loro disponibilità economiche, non tiene conto che ciò costituisce discriminazione dal momento che per i compagni il trasporto è un'opportunità e il servizio di assistenza non si pone, mentre per gli alunni con disabilità questi due servizi sono indispensabili per l'esercizio del loro diritto allo studio.

- d) In tal senso si è espresso chiaramente l'art. 139 [D.Lvo 31/03/1998, n. 112](#) secondo il quale trasporto ed assistenza gratuiti per gli alunni con disabilità sono compito rispettivamente del Comune per le scuole del primo ciclo e della Provincia per quelle del secondo ciclo.
3. La cassazione analizza a lungo la [l. 5/2/1992, n. 104](#) evidenziando come tutte le norme che riguardano gli obblighi degli Enti Locali a fornire servizi per l'integrazione scolastica sono condizionate dalle "disponibilità di bilancio". In senso contrario però sul diritto allo studio degli alunni con disabilità si è espressa la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale e da ultima la [Sentenza 26/02/2010, n. 80](#), la quale afferma espressamente che il diritto all'inclusione scolastica non può essere condizionato o affievolito per motivi di bilancio essendo un diritto costituzionalmente protetto. La Cassazione, pur citando detta sentenza, si limita a considerarla limitatamente al diritto alle ore di sostegno, mentre la massima affermata dalla Corte Costituzionale spazia su tutti gli aspetti del diritto.
4. La Cassazione cita pure l'art. 24 della [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#) per precisare che l'"accomodamento ragionevole" che deve essere garantito per la realizzazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità consisterebbe, nel caso di specie, nella possibilità che le famiglie contribuiscano economicamente al costo dei servizi secondo le loro disponibilità economiche. Tale interpretazione sembra contrastare con quella derivante da una visione globale della Convenzione, il cui principio dominante è quello delle pari opportunità che debbono essere garantite agli alunni con disabilità dalle amministrazioni anche con dei sacrifici economici delle stesse e non invece con sacrifici economici degli alunni con disabilità.

Convinti dell'esistenza di un diritto soggettivo esigibile al trasporto gratuito, passiamo ora ad esaminare un altro conflitto concernente l'esistenza o meno di un obbligo delle province a garantire il trasporto gratuito agli alunni con disabilità frequentanti la scuola secondaria di secondo grado.

Infatti, dal momento che, a seguito della [sentenza della Corte Costituzionale 3/6/1987, n. 215](#), gli alunni con disabilità hanno diritto pieno ed incondizionato alla frequenza delle scuole secondarie di secondo grado, è sorto il problema di quale ente locale abbia l'obbligo del trasporto per tale ordine di scuola. È sorto quindi un contenzioso circa l'attribuzione di tale competenza e l'art. 139 del [D. lvo 31/03/1998, n. 112](#) ha cercato di risolverlo chiarendo che "il supporto organizzativo" all'inclusione scolastica è di competenza dei comuni per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo e delle province per la scuola secondaria di secondo grado. Purtroppo sul concetto di "supporto organizzativo" è proseguito il contenzioso dal momento che alcune province insistevano che in esso non rientrasse il trasporto scolastico.

Così [l'ordinanza Tar Sicilia, Sez. Catania, Sez. III, 6/11/2002, n. 2212](#) e il [parere della Corte dei Conti, Sez. Reg. di controllo per la Lombardia, 18/02/2008, n. 5](#) stabiliscono che la competenza del trasporto scolastico per gli alunni con disabilità nelle scuole superiori spetti alla provincia.

Invece la sentenza del [Tribunale Civile di Bari, II Sezione, n° 2120 del 2007](#) ha rigettato la richiesta del Comune di Giovinazzo tendente ad ottenere dalla Provincia di Bari il rimborso delle spese sostenute per il trasporto gratuito di alunni con disabilità frequentanti le scuole secondarie di secondo grado; ciò anche sulla base di una controversa interpretazione della legislazione regionale, negando comunque che il trasporto scolastico rientri nel concetto di "supporto organizzativo" all'inclusione scolastica.

Dopo il [parere del Consiglio di Stato, Sez. I, del 20/02/2008, n. 213](#) richiesto dall'ANCI, è stata depositata la sentenza Consiglio di Stato, Sez. V, 20/05/2008, n. 2361, che ribadisce quanto affermato in sede consultiva: in mancanza di apposita e precisa legge regionale, la competenza, e quindi l'obbligo a fornire il servizio di trasporto gratuito di alunni con disabilità alle scuole secondarie di secondo grado, è della Provincia.

La sentenza del Consiglio di Stato conferma la [sentenza del TAR di Salerno, Sez. I, 22/2/06, n. 167](#), rigettando il ricorso interposto dalla provincia salernitana. La decisione è assai importante per vari profili. Infatti essa affronta e demolisce numerose eccezioni

sollevate dal ricorso. Innanzi tutto il fatto che l'art. 12, [l. 5/2/1992, n. 104](#) non parli espressamente del diritto al trasporto; in secondo luogo il fatto che l'art. 28, 1° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#) espressamente prevede l'obbligo del trasporto gratuito nelle scuole dell'obbligo, solo a carico dei Comuni; in terzo luogo che il termine "supporto organizzativo" gravante come obbligo sulle Province nei confronti dell'integrazione nelle scuole secondarie di secondo grado ai sensi dell'art. 139 del [D. lvo 31/03/1998, n. 112](#), non comprenderebbe l'aspetto del trasporto gratuito.

Il Consiglio di Stato supera tutte queste obiezioni, facendo leva sulla [sentenza della Corte Costituzionale 3/6/1987, n. 215](#) che ha abrogato il 3° co. dell'art. 28 della [l. 30/03/1971, n. 118](#) perché si limitava a "facilitare", anziché "ad assicurare" l'integrazione nelle scuole secondarie di secondo grado.

Il Consiglio di Stato dice che l'interpretazione logica dell'art. 12 [l. 5/2/1992, n. 104](#) e dell'art. 28, 1° co., [l. 30/03/1971, n. 118](#), effettuata alla luce della Sentenza della corte costituzionale e della sua costante giurisprudenza, porta necessariamente a ritenere che nel "supporto organizzativo" deve essere prioritariamente compreso il trasporto gratuito, pregiudiziale per l'effettività di godimento del diritto allo studio costituzionalmente riconosciuto agli alunni con disabilità anche nelle scuole secondarie di secondo grado. Infatti l'abrogazione del 3° co. dell'art. 28 della [l. 30/03/1971, n. 118](#), operata dall'art. 43 della stessa [l. 5/2/1992, n. 104](#) conseguente alla pronuncia di incostituzionalità di tale comma, rafforza la convinzione che il diritto al trasporto gratuito sia stato esteso dalla Sentenza della Corte anche alla scuola secondaria di secondo grado. Ne è conferma il citato art. 139 del [D. lvo 31/03/1998, n. 112](#) che afferma la competenza obbligatoria della provincia nell'assicurare i servizi strumentali all'integrazione nelle scuole secondarie di secondo grado, tra cui prioritario è quello del trasporto gratuito, proprio per rendere effettivo in concreto il diritto allo studio degli alunni con disabilità in tali scuole, come lo aveva già fatto la [l. 30/03/1971, n. 118](#) nei confronti dei Comuni per la scuola dell'obbligo.

Si ritiene quindi che ormai questa materia, oggetto di controversie fra Comuni e Province a danno degli alunni con disabilità, si possa considerare definitivamente superata e che le famiglie possano cessare di doversi rivolgere alla Magistratura per vedere riconosciuto un loro diritto fondamentale.

Segue l'orientamento del Consiglio di Stato anche la [sentenza TAR Lombardia, Sez. di Brescia, Sez. II, 13/07/2011, n° 1046](#)³⁶.

5.2. L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione

L'assistenza scolastica era originariamente di competenza dei patronati scolastici. Con gli art. 42 e 45 del [DPR 24/07/1977, n. 616](#) l'assistenza scolastica per gli alunni con disabilità viene trasferita ai comuni. L'art. 13, 3° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) stabilisce che

"fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite..."
(art. 13, 3° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#))

Il concetto di assistenza per l'autonomia e la comunicazione si è prestato a diverse interpretazioni, specie con riguardo alle tipologie di disabilità che la norma limiterebbe solo agli alunni con quelle fisiche o sensoriali. Ora l'art. 14, 1° co., [l. 8/11/2000, n. 328](#) prevede l'obbligo dei comuni di formulare un progetto individuale

"per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro".
(art. 14, 1° co., [l. 8/11/2000, n. 328](#))

L'espresso riferimento all'art. 3, [l. 5/2/1992, n. 104](#) e ai "percorsi dell'istruzione scolastica" inducono a pensare che queste espressioni colmino la lacuna dell'art. 13, 3° co., [l. 5/2/1992,](#)

[n. 104](#) che sembrerebbe escludere dall'assistenza per l'autonomia e la comunicazione gli alunni con disabilità intellettiva. A questo punto è bene precisare che manca una definizione legislativa nazionale del contenuto di tale assistenza e dei profili professionali degli assistenti. Pertanto, sulla base della normativa regionale, si può ritenere che l'assistenza per l'autonomia riguardi ad esempio: alunni con disabilità motorie o con minorazioni visive, che necessitino di un assistente che prenda appunti per loro, che sfogli i vocabolari, che utilizzi il computer, ecc.; alunni ipercinetici, che necessitino costantemente di un contenimento; alunni tetraplegici, afasici che non riescono a controllare la secrezione salivare e necessitino quindi di una persona che continuamente detergano il flusso salivare; alunni con disabilità intellettiva che necessitino di un mediatore per l'acquisizione di autonomie personali, relazionali e di socializzazione. L'assistenza per la comunicazione riguarda ad esempio: alunni sordi "segnanti" che necessitino della presenza di interpreti gestuali, o sordi "oralisti" che richiedano la presenza di comunicatori verbali; alunni con gravi disabilità intellettive che necessitino di esperti nella comunicazione aumentativa alternativa; alunni con autismo che necessitino della presenza di un esperto nel metodo A.B.A.; alunni con disabilità intellettiva e/o di linguaggio che utilizzano la "comunicazione facilitata" nei casi in cui essa sia ammissibile e cioè con tocco alla spalla o al massimo al gomito (non certo al polso o alla mano).

Quanto alla ripartizione di competenze tra comuni e province circa l'obbligo di erogazione di tali servizi, la [l. 19/03/1993, n. 67](#) stabilisce che per l'assistenza scolastica ai minorati della vista e dell'udito è competente la provincia per le scuole di ogni ordine e grado.

Per gli alunni con altre disabilità si è riproposto il conflitto tra comuni e province che può ritenersi superato dall'art. 139 del [D. lvo 31/03/1998, n. 112](#) ricomprendendo tali forme di assistenza nel concetto di "supporto organizzativo" all'inclusione scolastica.

La giurisprudenza ha affrontato ripetutamente il tema dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione pervenendo a soluzioni positive non solo circa la quantità di ore, ma anche circa la qualità e la continuità delle prestazioni. Così l'[ordinanza del Tribunale civile di Salerno, sez. di Eboli, 24/05/2007](#) nella causa n° 2069/2007 ha condannato il Comune di Salerno a fornire l'assistente per l'autonomia e la comunicazione. Così la [sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 20/05/2009, n. 3104](#) ha riconosciuto il diritto alla continuità educativa dell'assistente all'autonomia e alla comunicazione.

Le sentenze del TAR Sicilia, Sez. I, 13/10/2011, [n. 1842](#) e [n. 1843](#) vanno oltre condannando il Comune di Palermo anche al risarcimento dei danni non patrimoniali a seguito della negligenza e del ritardo nell'assegnazione dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione³⁷.

La sentenza del [TAR Sardegna, Sez. I, 13/01/2012, n. 34](#) addirittura afferma che

"L'assistenza per l'autonomia e la comunicazione, al pari dell'assegnazione delle ore di sostegno costituisce diritto fondamentale che va comunque assicurato all'alunno disabile."
([TAR Sardegna, Sez. I, 13/01/2012, n. 34](#))

La sentenza del TAR Calabria, 21/06/2012, [n° 438](#) afferma il diritto dell'alunno ad avere un assistente formato a rispondere ai suoi bisogni educativi, che non vi sono vincoli di bilancio che possano affievolire tale diritto, ed anzi nomina un commissario *ad acta* per l'immediata esecuzione della decisione precisando che, in caso di suo intervento, egli sia tenuto a denunciare alla Corte dei Conti l'illecito contabile del comune inadempiente per le spese relative al suo intervento.

Inoltre la sentenza del [Consiglio di Stato, Sez. V, 3/10/2012, n. 5194](#) ha chiarito che un alunno con autismo a diritto alla nomina di un assistente esperto per comunicare con il metodo ABA e alla fornitura di un ausilio specifico a tal fine³⁸. In senso conforme pure l'[ordinanza del Tribunale di Bologna, Sez. lavoro, 20/12/2013](#).

Infine la [sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 23/07/2013, n. 3950](#) condanna la provincia di Milano a fornire l'assistente per l'autonomia e la comunicazione ad un alunno di scuole secondarie di secondo grado e si diffonde nel chiarire il concetto di "supporto organizzativo" all'inclusione scolastica di cui all'art. 139 del [D. lvo 31/03/1998, n. 112](#)

5.3 La legge 56/2014 e le competenze provinciali

A decorrere dal 1° gennaio 2015 le province di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, più Roma Capitale con disciplina speciale, divengono Città metropolitane. Esse subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi alle relative province (art. 1, 16° co., [l. 7/4/2014, n. 56](#)); ad esse spettano tra l'altro l'attuazione dell'edilizia scolastica (art. 1, 85° co., lettera e) nonché le altre competenze che verranno concordate tra Stato e Regioni per tutte le nuove province (art. 1, 44° e 89° co.); spettano alle città metropolitane i patrimoni delle province cui succedono. Anche per le nuove Province dette "di area vasta" si ha un'attribuzione di competenze sulla base di un'Intesa Stato-Regioni cui seguirà una ripartizione di competenze tra Stato e singole Regioni (art. 1, 91° co.); sempre sulla base di un'Intesa Stato-regioni lo Stato con propri decreti provvederà all'assegnazione dei patrimoni e delle risorse alle nuove Province (art. 1, 92° co.).

Fino a quando il nuovo assetto non avrà trovato piena attuazione, stante il principio della successione delle Città metropolitane e delle Province di area vasta in tutti i rapporti attivi e passivi delle precedenti Province, i diritti degli alunni con disabilità dovrebbero avere certezza circa i soggetti tenuti a soddisfarli. Una volta realizzata la ripartizione di competenze, bisognerà vedere se e quale ente (nuove Città metropolitane e nuove Province o unioni di comuni) dovrà erogare i servizi di trasporto gratuito, assistenza per l'autonomia e la comunicazione, eliminazione di barriere architettoniche e sensoriali per gli alunni con disabilità frequentanti le scuole secondarie di secondo grado, nonché per gli alunni con disabilità sensoriali nelle scuole di ogni ordine e grado.

È una partita tutta da giocare nel confronto tra Stato e Regioni e nell'ambito di ogni singola regione.

A garanzia dei diritti degli alunni con disabilità dovrebbe giocare un ruolo notevole la Giurisprudenza che ha fornito numerosi chiarimenti in questi ultimi anni, almeno nella fase iniziale di attuazione della nuova normativa per la cui interpretazione sicuramente insorgeranno conflitti di competenze più "negativi", in quanto la gestione di queste e l'erogazione di servizi comportano spese; difficilmente vi saranno controversie circa conflitti "positivi" di competenze, cercando ciascun ente di declinare i servizi conseguenti nei confronti degli altri.

Suppongo si solleveranno contenziosi, che ormai si era riusciti a sanare e forse il ricorso agli accordi di programma potrebbe evitare conflitti i cui effetti produrrebbero ritardi nella soddisfazione dei diritti degli alunni con disabilità e comunque una grande incertezza sugli stessi circa i titolari degli obblighi di erogazione.

Ci si augura che non si debba assistere ad un'alluvione di denunce per interruzione di pubblico servizio a causa delle mancate risposte ai diritti incompressibili degli alunni con disabilità, sanciti nella legislazione e confermati dalla Giurisprudenza della Corte costituzionale.

5.4 L'eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali, l'accessibilità ai siti web e i libri di testo adattati

Nel concetto di "supporto organizzativo" deve ricomprendersi anche l'eliminazione delle barriere architettoniche per gli alunni con disabilità fisica e sensoriali per quelli con disabilità sensoriali. La materia è regolata dalla [l. 11/01/1996, n. 26](#) per l'edilizia scolastica che dispone la ripartizione di competenze tra comune per le scuole del primo ciclo e provincia per quelle del secondo ciclo. La materia è particolarmente dettagliata nel [DPR 24/07/1996, n. 503](#). Secondo il principio dell'"accomodamento ragionevole", previsto dalla [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#), in caso di immediata impossibilità ad installare un ascensore o un "servoscala", l'ente locale deve assegnare alla scuola, anche in leasing, un montascale comunemente detto "scoiattolo".

Il tribunale di Vibo Valentia con [ordinanza ex art. 700 c.p.c. del 14/12/2006](#) ha riconosciuto il diritto di un alunno con disabilità motoria di scuola primaria ad ottenere dal comune un banco speciale, non sulla base della normativa sulle barriere architettoniche, bensì in base a quella sulla fornitura di ausili scolastici di cui all'art. 13, 1° co., lett. b, [l. 5/2/1992, n. 104](#). Sulla

base di detta norma i comuni sono tenuti a fornire gratuitamente libri di testo adattati agli alunni con disabilità frequentanti la scuola dell'obbligo, con particolare riguardo agli alunni minorati della vista. Il problema si pone adesso anche per i libri di testo in formato elettronico.

Quanto all'accessibilità dei siti web la norma fondamentale è costituita dalla [l. 9/1/2004, n. 4](#) e dalle successive norme applicative quali: [DPR 1/3/2005, n. 75](#); [D.M. 8/7/2005](#); [D.M. 30/04/2008](#)³⁹.

6. L'assistenza igienica per gli alunni con disabilità

Legislazione: artt. 47, 48 e Tab. A, [CCNL 2006-2009](#)

Bibliografia: Troilo 2012.

Il problema dell'assistenza igienica agli alunni con disabilità è assai delicato e dibattuto. Infatti su esso è intervenuto il ministero dell'istruzione con la [Nota ministeriale 30/11/2001, n. 3390](#) che assegna ai collaboratori ed alle collaboratrici scolastiche (per il rispetto del genere degli alunni) tale compito. I sindacati hanno contestato l'intervento unilaterale del ministero ed hanno preteso una previsione negoziale.

Il [CCNL 2006-2009](#) e successive integrazioni ha definitivamente stabilito, agli artt. 47, 48 e Tab. A quanto segue:

1. tutti i collaboratori scolastici hanno l'obbligo dell'accompagnamento degli alunni con disabilità da fuori a dentro la scuola, e viceversa, e nei locali della scuola. Ciò significa che i collaboratori sono tenuti a prendere o riportare gli alunni con disabilità al pulmino o alle auto con cui gli alunni con disabilità arrivano a scuola.
2. Il capo d'istituto deve espressamente incaricare un collaboratore e una collaboratrice scolastica "per l'assistenza igienica e la cura dell'igiene personale" per gli alunni con disabilità che ne abbiano necessità. A seguito dell'incarico, i collaboratori designati acquistano il diritto ad un aumento salariale di circa € 1.000 lordi l'anno (che entrano a far parte della base pensionabile del salario) ed assumono l'obbligo di seguire un corso di aggiornamento di circa 40 ore annue. Ciò a seguito del passaggio nell'ambito della stessa area A (di cui alla Tab. A) da un profilo professionale generico (quello di cui al punto 1) ad uno specifico (As). Alcuni sindacati sostengono, sulla base dell'art. 48 del [CCNL](#), che il passaggio da un profilo professionale all'altro richieda lo svolgimento di un corso di aggiornamento. Siccome l'aggiornamento, in base all'art. 64, 1° co., [CCNL 2006-2009](#) è un diritto e non anche un dovere, il singolo collaboratore scolastico è libero di accettare o meno l'incarico del dirigente, accettando o rifiutando preventivamente la frequenza del corso di aggiornamento. Invero questa interpretazione è accettabile laddove sia il collaboratore scolastico che voglia chiedere il passaggio di profilo professionale e correttamente in tal caso non si parlerebbe più di "obbligo" ma di "onere". Ma nel caso dell'assistenza igienica, essendo questo un servizio indispensabile, la cui realizzazione rientra tra le finalità di buon andamento dell'istituzione scolastica che è l'obiettivo di cui è responsabile il dirigente scolastico, personalmente ritengo che, qualora il dirigente scolastico, dopo una consultazione sindacale per individuare chi spontaneamente voglia prestare questo servizio, non abbia la disponibilità di alcuno, sia tenuto ad attribuire l'incarico ad un collaboratore ed a una collaboratrice che non abbiano giustificazioni per rifiutarlo (essi stessi persone con disabilità). Laddove detto personale si rifiuti di accettare l'incarico e di frequentare il corso, così divenuto obbligatorio, personalmente ritengo che il dirigente scolastico abbia il potere di irrogare delle sanzioni disciplinari al personale insubordinato, onde evitare a suo carico denunce per interruzione di un pubblico servizio o abbandono di incapace.

Altre controversie riguardano l'attribuzione di tale compito non all'amministrazione scolastica, ma ai comuni⁴⁰.

Nel senso profilato nel testo circa l'obbligo dell'amministrazione scolastica ad assegnare collaboratori e collaboratrici scolastiche formate per l'assistenza igienica e la cura dell'igiene personale degli alunni con disabilità si pronuncia la [sentenza del TAR Lazio, Sez. III quater, 10/10/2007, n. 9926](#) che distingue nettamente tra assistente comunale per l'autonomia e la comunicazione ed assistente per la cura e l'igiene personale che deve essere un collaboratore scolastico.

A rafforzare questo orientamento sono tutte le circolari del ministero dell'istruzione sugli organici di fatto, ultima delle quali la [C.M. 15/07/2014, n. 41](#) la quale, nel ribadire l'insuperabilità dei vincoli di organico, consente però ai direttori scolastici regionali di autorizzare deroghe in organico di fatto per la nomina di ulteriori collaboratori scolastici su richiesta dei singoli dirigenti scolastici ove il numero del personale ATA assegnato in organico di diritto non dovesse

"rendere possibile il regolare funzionamento dei servizi scolastici [...] in presenza [...] di un elevato numero di alunni con disabilità".

([C.M. 15/07/2014, n. 41](#))

Capitolo Quarto

LA GESTIONE E LA VALUTAZIONE DEL PERCORSO INCLUSIVO

■ *La gestione da parte delle singole classi e delle singole scuole sviluppa il PEI dei singoli alunni ed il POF utilizzando gli strumenti di cui al capitolo precedente. La valutazione concerne sia i risultati ottenuti dai singoli alunni, sia la qualità inclusiva realizzata nelle singole classi e nelle singole scuole, anche sulla base delle prove INVALSI e del PAI (Piano Annuale dell'Inclusività)*

APPLICAZIONI – Le [Linee guida ministeriali per l'inclusione scolastica del 4/8/2009](#) stigmatizzano le cattive prassi di inclusione evidenziando quelle positive. Da sottolineare fatti particolari come la somministrazione dei farmaci a scuola, le gite scolastiche e l'istruzione domiciliare.

ASPETTI PROCESSUALI – Controversia sull'obbligo dei docenti di somministrare le prove INVALSI. Obbligo dei docenti e delle commissioni di esame di rispettare le indicazioni dei PEI.

ULTIME – [DPR 28/03/2013, n. 80](#) sulla valutazione del sistema di istruzione

CASISTICA

- [Tribunale del lavoro di Trieste, 3/7/2012, n. 212](#) – Ha dichiarato l'obbligatorietà delle prove INVALSI.
- [TAR Lazio, sez. III bis, 5/7/2012, n. 6087](#) – Ha annullato la bocciatura di un alunno con disabilità a causa dell'assegnazione di ore di sostegno ritenute insufficienti anche dagli stessi docenti della classe.
- [TAR Liguria, Sez. II, 20/09/2012, n. 1178](#) – Nei confronti di un alunno con DSA, giuridicamente differente dagli alunni con disabilità, ma in fattispecie analoga, ha annullato la bocciatura per mancato rispetto delle indicazioni del PDP (progetto didattico personalizzato).

SOMMARIO

1. La gestione del progetto inclusivo - 1.1 Le visite d'istruzione - 1.2 La somministrazione dei farmaci a scuola - 1.3. L'istruzione domiciliare – 2. La valutazione degli alunni con disabilità - 2.1 Scuola dell'infanzia e inizio dell'obbligo scolastico - 2.2 Primo ciclo di istruzione - 2.3 Secondo ciclo di istruzione - 2.4 Le prove INVALSI - 2.5 La valutazione da parte dei docenti per il sostegno – 3. La valutazione della qualità

inclusiva nelle singole classi e nella scuola - 3.1 L'autovalutazione e il DPR 80/2013 -
3.2 Cenni su altre forme di controllo e valutazione – 4. Conclusioni

1. La gestione del progetto inclusivo

Legislazione: [Linee guida ministeriali per l'inclusione scolastica del 4/8/2009](#).

Bibliografia: Troilo, 2012

Tutto il consiglio di Classe deve prendersi cura della realizzazione del piano educativo individualizzato predisposto per l'inclusione del proprio alunno con disabilità nella classe. Esistono molte buone prassi in cui i compagni sono coinvolti secondo i principi della pedagogia cooperativa e talora alcuni di essi a turno o stabilmente divengono tutor del compagno con disabilità.

Le [Linee guida ministeriali per l'inclusione scolastica del 4/8/2009](#) stigmatizzano alcune cattive prassi quali ad esempio quella di portare l'alunno con disabilità in un'aula a parte da solo o con altri alunni con disabilità seguiti a turno da diversi insegnanti per il sostegno o assistenti. Ciò è vietato poiché ricostituisce un classe speciale o differenziale.

Altra cattiva prassi stimolata dai tagli alla spesa pubblica è costituita dall'inviare l'insegnante per il sostegno a supplire colleghi assenti in altre classi, o anche nella stessa classe di titolarità, anche se è presente a scuola l'alunno loro assegnato. Ciò costituisce violazione della normativa sull'inclusione scolastica perché, nel primo caso, determina l'abbandono dell'alunno con disabilità e, nel secondo, nega il ruolo di compresenza dell'insegnante per il sostegno con il collega curricolare della classe. Non può considerarsi cattiva prassi quella dell'utilizzo del docente per il sostegno in supplenze quando l'alunno con disabilità a lui assegnato sia assente dalla scuola. Infatti in tal caso, personalmente ritengo che egli debba considerarsi a disposizione della comunità scolastica, come quando avviene in un caso di assenza di tutti gli studenti della classe (ad esempio per loro sciopero); in tal caso i docenti curricolari in orario sono tenuti a rimanere a scuola e possono essere utilizzati secondo le necessità della comunità scolastica.

Altri esempi di cattive prassi sono il rifiuto di far partecipare alunni con disabilità ai laboratori, agli stage e alle attività parascolastiche ed extrascolastiche, come le gite e le visite d'istruzione. A proposito di queste ultime, cattive prassi sono pure costituite dalla pretesa che siano i genitori o familiari ad accompagnare gli alunni, specie se di scuola secondaria. Ciò contrasta con il principio della crescita in autonomia che l'inclusione deve sviluppare.

Pessima prassi invece è quella, purtroppo sempre più diffusa, della delega dei colleghi curricolari al docente per il sostegno nello svolgimento e nella valutazione dei risultati delle proprie discipline. I docenti per il sostegno debbono rifiutarsi di accettare una tale delega, perché contraria alla normativa ed ai principi di deontologia professionale. Debbono invece offrire la loro collaborazione ai singoli colleghi curricolari perché sappiano come trattare con l'alunno con disabilità, sappiano come facilitargli l'apprendimento e sappiano individuare le strategie didattiche più idonee per fargli raggiungere il successo scolastico e comunque il raggiungimento degli obiettivi individuati nel PEI e, dove necessario, anche la modifica di tali obiettivi per abbassarne o elevarne il livello a seconda delle circostanze⁴¹.

Esaminiamo adesso alcuni aspetti particolari.

1.1. Le visite di istruzione

Il Ministero con la [Nota 11/04/2012, n. 2209](#) ha dato chiarimenti su quali debbono essere le norme da applicarsi in materia di gite e visite di istruzione. Ha precisato che ormai la normativa in proposito è attribuita alle scuole autonome ed in particolare alle delibere del Collegio dei Docenti e del Consiglio di Istituto in base agli artt. 7 e 10, 3° co., lett. e) del [Testo Unico D.lgs 16/04/1994, n. 297](#). Conseguentemente la precedente normativa amministrativa del Ministero in materia, che non viene abrogata,

"costituisce un opportuno riferimento per orientamenti e suggerimenti operativi, ma non riveste più carattere prescrittivo".
([Nota 11/04/2012, n. 2209](#))

In proposito è necessario però precisare che tra la normativa che perde il "carattere prescrittivo" sono espressamente elencate, tra le altre, anche la [C.M. 14/10/1992, n. 291](#), la [C.M. 2/10/1996, n. 623](#) e la [Nota 11/04/2002, n. 645](#) che contengono delle indicazioni riguardanti anche la partecipazione a gite e visite d'istruzione degli alunni con disabilità.

Resta fermo che tali alunni hanno un diritto pieno ed incondizionato alla partecipazione a gite e visite d'istruzione in forza del principio di integrazione scolastica presente in tutto il nostro ordinamento ed in particolare anche nel Regolamento sull'Autonomia Scolastica di cui all'art. 4, 2° co., lett. c) [DPR 8/3/1999, n. 275](#).

A tal proposito le Circolari e la [Nota](#) sopra citate contengono dei principi, diretta conseguenza della normativa sull'integrazione scolastica, che mantengono il loro carattere prescrittivo quali:

1. il diritto degli alunni con disabilità ad essere accompagnati, ove necessario, da un qualunque membro della comunità scolastica e non necessariamente solo dal docente per il sostegno ([C.M. 14/10/1992, n. 291](#));
2. che i Dirigenti Scolastici nello stipulare i contratti con le agenzie di viaggio debbono far sì che siano garantiti itinerari, mezzi di trasporto ed alloggi accessibili a tali alunni ([Nota 11/04/2002, n. 645](#));
3. che le spese di accompagnamento non debbono essere a carico dell'alunno con disabilità, che invece deve pagare la sua quota come tutti i compagni, perchè se tali spese venissero poste a suo carico si determinerebbe nei suoi confronti una manifesta discriminazione perseguibile ai sensi della [l. 1/3/2006, n. 67](#).

Conseguentemente nessuna istituzione scolastica autonoma può sentirsi autorizzata dalla non prescrittività delle precedenti circolari e [Nota](#) ministeriale in materia, a rendere più onerose o difficoltose o ad impedire le gite e le visite d'istruzione agli alunni con disabilità.

Quanto alla responsabilità di chi accompagna gli alunni con disabilità è da distinguere tra la responsabilità per danni subiti dagli stessi alunni con disabilità e quella per danni arrecati a terzi da loro. Nel primo caso la responsabilità dell'accompagnatore rientra nella responsabilità contrattuale per non aver adempiuto la propria sorveglianza secondo la dirigenza del buon padre di famiglia; in tal caso saranno i genitori a dover provare la colpa dell'accompagnatore, il quale avrà un esito positivo se chi agisce non riesce a provare la sua colpa o egli dimostri di aver fatto tutto quanto era necessario per evitare il danno all'alunno. Nel secondo caso, l'[art. 2048, 2° co., Cod. Civ.](#) pone una presunzione di responsabilità a carico dei docenti, i quali sono liberati se provano di aver fatto tutto quanto necessario per evitare il danno. A tal proposito l'art. 61 della [l. 11/07/1980, n. 312](#) ha ridotto di molto tale responsabilità prevedendo che essa sia limitata solo ai casi di dolo o colpa grave.

Qualora accompagnatore sia persona diversa dai docenti, ad esempio l'assistente per l'autonomia e la comunicazione o un collaboratore scolastico, l'[art. 2047 del Cod. Civ.](#) pone tale responsabilità a chiunque ha in custodia in quel momento l'alunno con disabilità.

"Nel caso in cui il danneggiato non abbia potuto ottenere il risarcimento da chi è tenuto alla sorveglianza, il giudice in considerazione delle condizioni economiche delle parti, può condannare l'autore del danno a un'equa indennità."
([art. 2047 del Cod. Civ.](#))

Siccome l'[art. 2046 del Cod. Civ.](#) esclude la responsabilità civile per fatti compiuti da incapace, in tal caso il risarcimento o l'equo indennizzo cadranno sui genitori, sul tutore o sull'amministratore di sostegno.

1.2. La somministrazione di farmaci a scuola

La materia è regolata dalle "Linee-Guida per la somministrazione di farmaci in orario scolastico" predisposte congiuntamente dai due Ministeri dell'Istruzione e della Salute, trasmesse con [Nota 25/11/05, n. 2312](#).

In base all'art. 4 delle linee guida, il Dirigente scolastico può individuare, secondo una sequenza procedurale, personale docente o non docente, che sia spontaneamente disponibile ed abbia effettuato i corsi di formazione presso le ASL per la sicurezza della salute nelle scuole, solo dopo aver ricevuto formale richiesta scritta dalla famiglia, accompagnata dalla dichiarazione del medico curante che non sia necessaria la presenza di un medico o di un infermiere e la indicazione delle modalità di somministrazione.

In mancanza di disponibilità del personale scolastico egli dovrà rivolgersi alle ASL o ad enti ed associazioni non lucrative del privato sociale sulla base di accordi. In mancanza rappresenta il problema al comune.

Come espressamente afferma l'art. 5 restano di competenza dell'ASL i casi di emergenza.

La [sentenza TAR Sardegna, Sez. I, 21/10/2011, n. 1028](#) ha condannato un Dirigente Scolastico per non aver garantito la somministrazione dei farmaci a scuola non avendo applicato le procedure previste dalla "Linee-Guida per la somministrazione di farmaci in orario scolastico".

1.3. L'istruzione domiciliare

L'istruzione a domicilio riguarda alunni con e senza disabilità che per motivi di deficit immunitari o altre gravi ragioni di salute non possono frequentare per un lungo periodo o stabilmente la scuola, alla quale comunque rimangono iscritti, tenendo i contatti con la propria classe anche via telefono o internet. I docenti della classe, compatibilmente con il loro orario scolastico e salvo contrindicazioni dei medici per i motivi immunitari di cui sopra, possono recarsi a domicilio dell'alunno come pure lo possono i compagni. Ovviamente il docente per il sostegno può svolgere tutto il suo orario scolastico presso il domicilio dell'alunno. L'attività didattica così svolta, compresi gli elaborati, vengono valutati dal consiglio di classe ai fini degli scrutini. Ovviamente occorre la prova di certi requisiti per poter fruire di questa modalità di scolarizzazione eccezionale.

Lascia perplessi proprio l'individuazione di tali requisiti indicati dalla normativa successiva al 2002.

Infatti sino alla [C.M. 22/07/2002, n. 84](#) il requisito per fruire del diritto all'istruzione domiciliare era così formulato:

"si ricorda che il servizio può essere erogato soltanto qualora la grave patologia in atto non preveda necessariamente il ricovero ospedaliero, ma impedisca nel contempo, agli studenti iscritti, la frequenza della scuola per un periodo di tempo non inferiore a 30 giorni. Tale spazio temporale potrà essere non continuativo, nel caso in cui siano previsti cicli di cura ospedaliera alternati a cicli di cura domiciliare. La patologia ed il periodo di impedimento alla frequenza scolastica dovranno essere oggetto di idonea certificazione sanitaria."
([C.M. 22/07/2002, n. 84](#))

Inspiegabilmente a partire dalla [C.M. 4/7/2003, n. 56](#) e nella premessa del successivo [Vedemecum](#) il diritto viene fortemente limitato con la seguente formula:

"Per quanto riguarda l'istruzione domiciliare, si ricorda che il servizio va erogato nei confronti di alunni iscritti a scuole di ogni ordine e grado, i quali, già ospedalizzati a causa di gravi patologie, siano sottoposti a terapie domiciliari che impediscono la frequenza della scuola per un periodo di tempo non inferiore a 30 giorni."
([C.M. 4/7/2003, n. 56](#))

Non si comprende in base a quale norma primaria il MIUR abbia previsto la condizione della preventiva ospedalizzazione, dal momento che l'art. 12, 9° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) concernente la scuola in ospedale, ai cui principi si è ispirata la normativa sull'istruzione domiciliare, recita come segue:

"...per i quali sia accertata l'impossibilità della frequenza della scuola dell'obbligo per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione."

(art. 12, 9° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#))

Sarà necessaria una modifica normativa, in mancanza della quale la normativa successiva al 2002 potrebbe essere dichiarata illegittima con un semplice ricorso al TAR per violazione dell'art. 12, 9° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#).

2. La valutazione degli alunni con disabilità

Legislazione: Art. 16, [l. 5/2/1992, n. 104](#); [O.M. 21/05/2001, n. 90](#); [DPR 22/06/2009, n. 122](#); paragrafo 5 lettera b, [C.M. 14/03/2008, n. 32](#); [Nota INVALSI-MIUR 18/02/2014](#).

Bibliografia: Troilo, 2012; Nocera, 2001

La valutazione del profitto degli alunni con disabilità, come per tutti gli alunni, è una fase essenziale del processo inclusivo e anzi ne costituisce il punto più significativo, anche in termini di autostima dell'alunno medesimo. Essendo la nostra una scuola pubblica sono state dettate norme che cercano di conciliare l'aspetto del valore legale dei titoli di studio rilasciati con quello della personalizzazione degli studi indispensabile per la realizzazione di un percorso inclusivo. Le norme emanate risentono di questa curvatura specie per il primo ciclo di istruzione.

2.1. Scuola dell'infanzia e inizio dell'obbligo scolastico

Per la scuola dell'infanzia non si pongono problemi di valutazione legale del profitto, esorbitando da questo segmento d'istruzione tale obiettivo. Un problema che invece si pone spesso è quello del passaggio alla scuola primaria nel rispetto dell'adempimento dell'inizio dell'obbligo scolastico che scatta per tutti gli alunni con il compimento del 6° anno di età entro il 31 dicembre ed addirittura può essere anticipato di circa 6 mesi a seguito della [l. 28/03/2003, n. 53](#). Accade assai frequentemente infatti che molte famiglie, preoccupate del contesto che l'alunno troverà nella prima classe della scuola primaria, chiedano ed ottengano il rinvio di iscrizione, anche dietro suggerimenti o addirittura certificazioni degli operatori socio-sanitari che propongono uno o più anni di "fermo maturativo" alla scuola dell'infanzia. Taluni hanno tentato di trovare un supporto legale alla violazione dell'inizio dell'obbligo scolastico in una vecchia [C. M. 5/9/1975, n. 235](#) che consentiva il trattenimento in scuola dell'infanzia sentiti gli operatori socio-sanitari. Tale circolare a mio avviso deve intendersi ormai abrogata dalla normativa inclusiva successiva, specie dalla [l. 28/03/2003, n. 53](#); ciò sembra provato dalla circostanza secondo la quale il Ministero dell'Istruzione aveva citato espressamente detta circolare nella Nota 4/2/2014, n. 338 per giustificare il trattenimento in scuola dell'infanzia di alunni stranieri adottati; a seguito del [comunicato stampa di protesta della FISH del 10/2/2014](#) il ministero in pari data aveva sospeso la precedente Nota il cui dispositivo veniva ripubblicato dopo alcuni chiarimenti con [Nota 21/02/2014, n. 547](#) con l'omissione della citazione alla [C. M. 5/9/1975, n. 235](#) concernente gli alunni con disabilità. La vicenda segna indubbiamente l'abrogazione implicita della circolare del 1975.

2.2. Primo ciclo d'istruzione

La valutazione nel primo ciclo è regolata da ultimo dell'art. 9, 1°, 2°, 3° e 4° co., [DPR 22/06/2009, n. 122](#) che richiama espressamente l'art. 314 del [Testo Unico approvato con D.lgs 16/04/1994, n. 297](#) che riassume in parte l'art. 16, 1°, 2° e 3° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#). Per una lettura organica di tale normativa occorre fare pure riferimento all'art. 11, 11° e 12° co., [O.M. 21/05/2001, n. 90](#) e agli art. 8 e 11, [decreto legislativo 19/02/2004, n. 59](#). In sintesi così può descriversi tale complesso normativo.

Durante la scuola primaria e nel passaggio da questa alla scuola secondaria di primo grado, dove sono stati aboliti gli esami di licenza elementare, la promozione degli alunni con

disabilità alla classe successiva è la regola. Solo in casi eccezionali ampiamente motivati può essere disposta la ripetenza solo se all'unanimità dei docenti, ivi compreso il dirigente scolastico se presiede personalmente lo scrutinio. Basta quindi il voto contrario di un solo membro del consiglio di classe perché si eviti la bocciatura. In tale ordine di scuola e in quella secondaria di primo grado la valutazione deve riguardare il Piano Educativo Individualizzato che può prevedere la riduzione o la sostituzione parziale dei contenuti di talune discipline con altre attività (teatrale, sportiva, musicale, ecc.). Inoltre il PEI deve essere formulato tenendo conto delle effettive capacità e potenzialità dell'alunno e la valutazione deve verificare se vi siano stati progressi rispetto ai livelli iniziali degli apprendimenti. Conseguentemente la promozione alla classe successiva o il diploma conclusivo del primo ciclo sono la regola e solo in via eccezionale può aversi una bocciatura o il rilascio da parte della commissione d'esame di un attestato comprovante i crediti formativi maturati. Ne discende che il diploma può essere negato esclusivamente se:

- a) l'alunno non ha svolto, neppure in termini minimali, una disciplina prevista dai programmi ministeriali, come imposto per legge.
- b) Se l'alunno non ha mostrato dei progressi rispetto ai livelli iniziali degli apprendimenti (art. 16, 2° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#)).
- c) Se l'alunno non ha raggiunto gli obiettivi fissati nel suo PEI, che comunque possono essere modificati in corso d'anno (Art. 11, 11° co., [O.M. 21/05/2001, n. 90](#)).

“Per l'esame conclusivo del primo ciclo sono predisposte [...] prove di esame differenziate [...] corrispondenti agli insegnamenti impartiti, idonee a valutare il progresso dell'alunno in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziali. Le prove sono adattate, ove necessario in relazione al piano educativo individualizzato, a cura dei docenti componenti la commissione. Le prove differenziate hanno valore equivalente a quelle ordinarie ai fini del superamento dell'esame e del conseguimento del diploma di licenza.”

(art. 9, 2° co., [DPR 22/06/2009, n. 122](#))

“Agli alunni con disabilità che non conseguono la licenza è rilasciato un attestato di credito formativo. Tale attestato è titolo per l'iscrizione e per la frequenza delle classi successive, ai soli fini del riconoscimento di crediti formativi validi anche per l'accesso ai percorsi integrati di istruzione e formazione.”

(art. 9, 4° co., [DPR 22/06/2009, n. 122](#))

Di qui la necessità che gli alunni, per i quali il consiglio di classe prevede il rilascio del solo attestato, vengano ammessi agli esami con una votazione di 6 decimi, ovviamente con riferimento agli obiettivi del PEI, poiché solo la commissione d'esame può rilasciare detto attestato, potendo la scuola rilasciare solo semplici certificati di frequenza che non sono validi per l'iscrizione al secondo ciclo.

E bene ricordare che gli alunni ultradiciotenni, con o senza disabilità, non possono continuare a frequentare la scuola secondaria di primo grado del mattino, ma debbono iscriversi ai corsi per adulti, come previsto dalla [sentenza Corte Cost. 4/7/2001, n. 226](#) e ribadito nelle annuali circolari sulle iscrizioni, ultima delle quali [C.M. 10/01/2014, n. 28](#).

Quanto alle ripetenze è da precisare che l'art. 14, 1° co., lett. c, [l. 5/2/1992, n. 104](#), nel prevedere l'adempimento dell'obbligo scolastico per gli alunni con disabilità sino al compimento del 18° anno di età, consente sino ad una “terza ripetenza”. La norma è storicamente datata dal momento che nel 1992 l'obbligo scolastico cessava al 14° anno di età e non era consentito far parte di un rapporto di lavoro prima del compimento del 16° anno di età; né era consentito agli alunni con disabilità, nonostante la sentenza della [Corte Cost. 3/6/1987, n. 215](#), l'iscrizione alle scuole superiori senza il diploma di licenza media. Infatti continuava ad avere vigore il [decreto ministeriale del 10/12/1984](#) sui criteri di esami di licenza media degli alunni con disabilità per i quali si pretendeva che il

“piano di studi [...] sia però riconducibile agli obiettivi e alle finalità della scuola media”,
([D.M. 10/12/1984](#))

E parimenti che le prove d'esame, anche se differenziate, valutassero

“l'acquisizione di un livello di maturazione e di apprendimento parimenti riconducibile agli obiettivi e alle finalità della scuola media”
([D.M. 10/12/1984](#))

Ciò significava l'impossibilità del rilascio del diploma di licenza media nella quasi totalità dei casi.

Per questi motivi si è voluto colmare il vuoto di 2 anni prevedendo un eccesso di ripetenze, didatticamente prive di senso.

Il ministero dell'Istruzione si è preoccupato di garantire agli alunni con disabilità anche lo svolgimento di esami di licenza media come privatisti sulla base del [decreto ministeriale del 10/12/1984](#) di cui si riporta la parte specifica:

“La possibilità di svolgimento delle prove differenziate riguarda gli alunni interni nonché candidati privatisti che abbiano presentato al preside nella scuola media presso la quale chiederanno di sostenere l'esame di licenza un piano di studio individualizzato elaborato, per quanto possibile, secondo i criteri di cui alla Circolare ministeriale n. 258 del 22 settembre 1983 relativa alle intese fra scuola, enti locali e UU.SS.LL. in materia di integrazione scolastica degli alunni portatori di handicaps. Detto piano deve essere presentato all'inizio dell'anno scolastico e, comunque, non oltre il 30 settembre, al fine di consentire al Consiglio di classe, designato dal preside, le eventuali integrazioni e modifiche al piano stesso, anche, per quanto possibile, mediante incontri con il candidato medesimo.”
([D.M. 10/12/1984](#))

2.3. Secondo ciclo d'istruzione

Le cose sono invece molto diverse per gli alunni con disabilità nelle scuole secondarie di secondo grado.

È intanto da precisare che per l'iscrizione alle scuole secondarie di secondo grado, oltre al diploma conclusivo del primo ciclo, è “titolo idoneo” anche l'attestato rilasciato dalla commissione di tali esami purchè non si sia superato il 18° anno di età, limite per l'adempimento dell'obbligo scolastico per gli alunni con disabilità (art. 14, 1° co., lett. c, [l. 5/2/1992, n. 104](#)). Ciò in forza dell'art. 11, 12° co., dell'[O.M. 21/05/2001, n. 90](#) che ha recepito i principi contenuti nella sentenza della [Corte Cost. 3/6/1987, n. 215](#).

Quanto alla valutazione l'art. 9, 4° co., [DPR 22/06/2009, n. 122](#) stabilisce che il Consiglio di classe può deliberare un PEI semplificato o per obiettivi minimi quando ritenga che l'alunno abbia le capacità di realizzare l'acquisizione degli apprendimenti intorno alla sufficienza delle singole discipline. Qualora invece non ritenga che l'alunno sia in grado di farcela e quando egli si iscrive alle scuole secondarie di secondo grado con l'attestato dei crediti formativi, allora delibera un PEI differenziato che ovviamente consentirà solo il rilascio di altro attestato. Il PEI differenziato per gli alunni in possesso del diploma conclusivo del primo ciclo deve essere formalmente accettato per iscritto dalla famiglia. Ove essa insista per un PEI semplificato, il Consiglio di classe deve impostarlo; in tal caso però, va verbalizzato o comunque la famiglia deve essere informata per iscritto, che, ai soli fini della valutazione, l'alunno sarà valutato come se non fosse con disabilità; il che significa che egli rischia la bocciatura, cosa che viene evitata col PEI differenziato.

L'art. 15 dell'[O.M. 21/05/2001, n. 90](#) stabilisce che sia possibile in ogni momento dell'anno scolastico il passaggio dal PEI semplificato a quello differenziato e viceversa; quando il passaggio dal PEI differenziato a quello semplificato avviene per delibera, sia pur a maggioranza, del consiglio di classe, non occorrono prove integrative o di idoneità per gli anni precedenti, poiché il Consiglio di classe è in possesso di tutti gli elementi che hanno permesso tale delibera.

È da tener presente che, quando l'alunno svolge un PEI semplificato, egli ha diritto ad avvalersi di tempi più lunghi, mezzi tecnologicamente avanzati (computer), “prove equipollenti” e dell'assistenza da parte di chi l'ha prestata durante l'anno. Queste sono misure

previste dall'art. 6 del [DPR 23/07/1998, n. 323](#), dall'art. 16, 3° e 4° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#) e dalle annuali circolari sugli esami di stato.

Il concetto di "prova equipollente" è così definito dall'art. 6 del [DPR 23/07/1998, n. 323](#):

"Ai fini di quanto previsto dall'articolo 16, commi 3 e 4, della legge 3 febbraio 1992, n. 104, confluito nell'art. 318 del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, la commissione d'esame, sulla base della documentazione fornita dal consiglio di classe, relativa alle attività svolte, alle valutazioni effettuate e all'assistenza prevista per l'autonomia e la comunicazione, predispone prove equipollenti a quelle predisposte per gli altri candidati e che possono consistere nell'utilizzo di mezzi tecnici o modi diversi ovvero nello sviluppo di contenuti culturali e professionali differenti. In ogni caso le prove equipollenti devono consentire di verificare che il candidato abbia raggiunto una preparazione culturale e professionale idonea per il rilascio del diploma attestante il superamento dell'esame. Per la predisposizione delle prove d'esame, la commissione d'esame può avvalersi di personale esperto; per il loro svolgimento la stessa si avvale, se necessario, dei medesimi operatori che hanno seguito l'alunno durante l'anno scolastico."
(art. 6 [DPR 23/07/1998, n. 323](#))

La normativa non fa riferimento alla possibilità di esami da privatisti per gli alunni con disabilità. Ritengo applicabile, per analogia, le norme stabilite per gli esami conclusivi del primo ciclo di cui sopra. Tali norme non cadono sotto il divieto dell'interpretazione analogica fissato per le norme "eccezionali" dall'art. 14, delle [pre leggi al codice civile](#); infatti ritengo che tali norme, lungi dal costituire deroghe ai principi generali, siano estrinsecazione del principio costituzionale dell'art. 3, 2° co., al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'eguaglianza di fatto tra tutti i cittadini.

2.4. Le prove INVALSI

Il Ministero negli ultimi anni sta tentando di fornire strumenti per delle valutazioni oggettive. Bisogna distinguere due tipi di prove INVALSI:

A. la quarta prova nazionale per gli esami conclusivi del primo ciclo, predisposta dal Ministero. La [C.M. 14/03/2008, n. 32](#) al paragrafo 5, lettera b) estende alla quarta prova il diritto per gli alunni con disabilità a prove differenziate che

"hanno comunque valore equipollente ai fini della valutazione dell'alunno."
(paragrafo 5, lettera b, [C.M. 14/03/2008, n. 32](#))

B. Nei paesi dell'OCSE si è concordato di effettuare dei raffronti comparativi tra i livelli apprenditivi degli alunni dei diversi Stati; ciò al fine di misurare la qualità del sistema di istruzione dei diversi Paesi e quindi i risultati non entrano a far parte della valutazione del profitto dei singoli alunni. Stante tale circostanza il Ministero è stato oscillante circa la possibilità di fare svolgere tali prove agli alunni con disabilità temendo che i loro risultati avrebbero potuto abbassare il livello medio della classe e quindi la media nazionale.

La [Nota MIUR-INVALSI](#) del 18/02/2014 così introduce alcune novità:

1. per gli alunni con disabilità sensoriale e motoria si prevede che abbiano diritto a partecipare alle prove (e questa è una grande novità). La scuola decide se possono avvalersi di strumenti compensativi o altre misure e i loro risultati entreranno a far parte della media della classe

"a condizione che i dispositivi e gli strumenti di mediazione o trasduzione sensoriale siano concretamente idonei al superamento della specifica disabilità sensoriale",

a giudizio della scuola.

2. Per gli alunni con disabilità intellettiva e altre disabilità: decide la scuola se farli o meno partecipare; comunque i loro risultati non entrano a far parte della media della scuola e di quella nazionale.

È tuttora vivo il dibattito circa la validità pedagogica di tali prove ed alcuni sindacati hanno indetto uno sciopero rifiutandosi di farle svolgere durante il proprio orario di servizio.

Circa la validità delle prove il Tribunale Civile di Trieste, sez. Lavoro, con [sentenza 3/7/2012, n. 212](#) ha fatto chiarezza sulla base delle seguenti argomentazioni.

Le prove INVALSI non sono una novità degli ultimi anni, perché l'art. 10 del "Regolamento sull'autonomia scolastica" approvato con [DPR 8/3/1999, n. 275](#) prevede espressamente che il Ministero possa provvedere a valutare la qualità dell'istruzione e della scuola.

Per questo compito il Ministero si avvale dell'INVALSI che è stato istituito proprio allo scopo di provvedere, tra l'altro, anche a tali valutazioni. Pertanto le singole scuole autonome non hanno competenza a decidere circa l'effettuazione o meno di tali prove.

2.5. La valutazione da parte dei docenti per il sostegno

Gli art. 2, 4 e 6 del [DPR 22/06/2009, n. 122](#) hanno precisato l'ambito del ruolo valutativo dei docenti per il sostegno che, come è noto, esprimono un loro voto per ciascuno degli alunni della classe ove operano e non per il solo alunno con disabilità loro assegnato.

Tali articoli evidenziano il loro particolare ruolo di mediatori professionisti della didattica e della prassi inclusiva. Infatti le norme citate chiariscono che essi debbono esprimersi circa il raggiungimento degli obiettivi inclusivi da parte di ciascun alunno. Tali obiettivi sono indicati nell'art. 12, 3° co., [l. 5/2/1992, n. 104](#), espressamente richiamato negli artt. citati, e cioè:

1. la crescita negli apprendimenti, visti però nella loro globalità, giacché la valutazione sul livello apprenditivo delle singole discipline spetta ai singoli docenti curricolari; per comprendere bene questo aspetto, si pensi al giudizio spettante ai presidenti delle commissioni degli esami di Stato conclusivi del secondo ciclo di istruzione: spesso essi sono docenti universitari che non conoscono alcune delle discipline oggetto degli esami, eppure votano ed il loro voto, in caso di parità, è determinante.
2. Altro ambito di valutazione è la crescita nella comunicazione, cioè sino a che livello i singoli alunni riescono a comprendere i compagni con disabilità e farsi comprendere da loro anche con linguaggi non verbali e lo stesso dicasi per i rapporti con i docenti.
3. Crescita nella socializzazione, cioè sino a che punto gli alunni con e senza disabilità riescono a star bene insieme .
4. Crescita nelle relazioni, cioè sino a che punto i compagni sono riusciti ad instaurare un rapporto amicale significativo col compagno con disabilità e viceversa, anche fuori dell'orario scolastico (ad es. partecipare insieme ad una festa, ad una pizza, ad assistere ad un evento sportivo, a una proiezione cinematografica, etc.).

I docenti per il sostegno debbono fare una media ponderata di questi elementi valutativi a seconda della complessità della personalità dell'alunno con disabilità e del contesto ambientale di ciascun alunno ed esprimere un voto per ciascuno. Le stesse norme stabiliscono che, qualora più docenti per il sostegno debbano esprimere un giudizio per lo stesso alunno, essi debbano esprimere tutti insieme un solo voto; ciò per evitare di alterare la logica del collegio perfetto.

3. La valutazione della qualità inclusiva nelle singole classi e nella scuola

Legislazione: [DPR 28/03/2013, n. 80](#).

Bibliografia: Gherardini e Nocera 2000; Allulli, Farinelli e Petrolino 2013

3.1. L'autovalutazione e il DPR 80/2013

Il [DPR 28/03/2013, n. 80](#) concernente il Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione è molto importante, poichè per la prima volta in Italia avvia la valutazione della qualità del sistema di istruzione, attraverso l'autovalutazione e la valutazione esterna della qualità delle singole scuole.

Tale valutazione viene effettuata da INVALSI, INDIRE ed un nucleo di ispettori tecnici del MIUR e non si limita ai soli risultati del profitto (come avviene con le prove INVALSI), ma riguarda anche i processi di educazione ed istruzione, nonché le risorse strutturali ed operative di ogni singola classe e di ogni singola scuola.

Gli esperti formuleranno degli indicatori che permetteranno di effettuare tale valutazione.

Le associazioni degli alunni con disabilità hanno già chiesto al MIUR, tramite l'Osservatorio Scolastico ministeriale, la formulazione di indicatori strutturali, di processo e di risultato, concernenti l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità che entrino nel numero degli indicatori generali per la valutazione del sistema di istruzione⁴², come era stato già fatto dall'INVALSI con l'interessante ricerca pubblicata nel 2006 (www.invalsi.it/invalsi/rn/sid.php?page=sid_it_00).

In applicazione del [DPR 28/03/2013, n. 80](#) il MIUR e l'INVALSI hanno presentato il 27/11/2014 il [Rapporto di Autovalutazione](#), che è la guida per le scuole per svolgere tale compito in modo corretto.

Esaminando il documento, specie il paragrafo 3.3 relativo all'inclusione, quello che lascia perplessi è la genericità dei quesiti, tranne uno, che sono a risposta aperta; ciò offre grandi possibilità alle scuole di rimanere nel vago, mentre servono risposte su temi precisi, ad es.:

- alla lettura della diagnosi funzionale ed alla formulazione del PEI partecipano tutti i docenti o solo quello per il sostegno?
- Quante classi con alunni con disabilità sono composte da 20 alunni? quante da 21? quante da 22? quante sino a 25? quante oltre 25?
- Esiste il GLI?
- Si svolgono corsi di aggiornamento sulle didattiche inclusive?
- Ai corsi di aggiornamento su tali didattiche quanti docenti sul totale del corpo docente partecipano?
- Nella scuola secondaria di primo grado la valutazione degli alunni con disabilità avviene in base a PEI semplificati e differenziati (come per la scuola secondaria di secondo grado)?
- In esse le prove sono differenziate o equipollenti?

Tranne il primo indicatore espresso nel paragrafo 3.3, nulla di ciò si riesce a rinvenire nel documento. Con queste premesse è da temere che i risultati dell'autovalutazione e della valutazione di soggetti terzi diano risultati non utili per la qualità dell'inclusione.

Inoltre l'autovalutazione viene effettuata a livello di singole scuole e non di singole classi. Conseguentemente le classi ove l'inclusione non si svolge a livelli qualitativamente accettabili si mimetizzano nell'ambito della media di tutta la scuola; anche questo sembra un punto debole del documento ministeriale.

3.2. Cenni su altre forme di controllo e valutazione

- A. La teoria generale della valutazione prevede anche la "customer satisfaction" da parte degli utenti dei servizi, nel caso di specie da parte delle famiglie degli alunni. Per effettuare tale valutazione le famiglie possono avvalersi del diritto di accesso agli atti di cui all'art. 24 e seg. [l. 7/8/1990, n. 241](#) che richiede la prova di un interesse personale per l'accesso, mentre il [decreto legislativo 14/03/2013, n. 33](#) prescinde da ciò fondandosi sull'obbligo di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
- B. La "class action" è un altro mezzo di controllo sulla qualità dei servizi pubblici introdotto con il [decreto legislativo 20/12/2009, n. 198](#) che tende a verificare l'efficienza e l'efficacia, e quindi la qualità, dei servizi stessi. Circa la qualità della scuola, per la prima volta, questo strumento è stato praticato dal Codacons contro il Ministero dell'Istruzione con riguardo alla mancata formulazione del piano dell'edilizia scolastica che determina spesso classi superaffollate. Il Codacons ha promosso la class action avanti il TAR del Lazio, Sez. III bis, che lo ha accolto con [sentenza 20/01/2011, n. 552](#) confermata dal Consiglio di Stato, Sez.

VI, con la [sentenza 9/6/2011, n. 3512](#). Data la natura di tale strumento si possono impugnare solo atti generali non normativi per costringere le istituzioni pubbliche al rispetto delle norme di buona amministrazione. Pertanto non si possono dedurre casi singoli e ciò mostra come sia una forma di solo controllo di correttezza amministrativa.

- C. Una forma di controllo sulla qualità dell'inclusione scolastica viene svolta anche dall'osservatorio operante presso il Ministero delle Politiche Sociali in forza della [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#) ratificata dall'Italia con la [l. 3/3/2009, n. 18](#). In forza dell'art. 33, 2° e 3° co., e dell'art. 35 della Convenzione ONU, nonché dell'art. 3 della [Legge 3/3/2009, n. 18](#) e del Decreto Interministeriale del [6/7/2010 n. 167](#) l'osservatorio nazionale di cui fanno parte anche rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità redige un rapporto sullo stato di attuazione della Convenzione medesima che l'Italia dovrà inviare all'ONU ogni 4 anni. In forza del [protocollo aggiuntivo opzionale](#) alla Convenzione medesima, sottoscritto dall'Italia, anche singole organizzazioni o privati possono inviare propri rapporti sullo stato d'attuazione della Convenzione.
- D. Un'estrema ratio rimane il ricorso alla Corte di Giustizia Europea per la violazione da parte di Stati membri delle norme del trattato europeo, dei regolamenti e delle direttive o qualora gli Stati membri siano inadempienti nell'attuazione di tali norme⁴³.

4. Conclusioni

In quest'epoca di gravissimi tagli alla spesa pubblica per i servizi alla persona e di crollo delle ideologie nel cui clima si avviò in Italia alla fine degli Anni Sessanta il processo inclusivo scolastico, le associazioni stanno resistendo per consolidare le acquisizioni culturali realizzate e migliorarne la qualità. Ciò attraverso un recente orientamento pedagogico denominato "La Pedagogia dei genitori" per una maggiore partecipazione delle famiglie nelle scelte dell'inclusione scolastica e la diffusione dell'empowerment delle persone con disabilità e delle loro famiglie circa i diritti all'inclusione scolastica e sociale. In tal senso si prende positivamente atto degli orientamenti dovuti ai "disability-studies" che puntano sulla tutela e sviluppo dei diritti umani delle persone con disabilità, specie dopo l'approvazione della [Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità](#) ratificata dall'Italia con la [l. 3/3/2009, n. 18](#).

I diritti umani sono inoltre sostenuti anche a livello europeo dall'European disability forum, organismo di rappresentanza delle associazioni delle persone con disabilità nell'ambito dell'Unione europea che ha pure sottoscritto la Convenzione ONU. Sempre in Europa sostiene la cultura inclusiva l'European Agency in Special Needs Education.

In Italia a livello giuridico viene di recente rilanciata la cultura dei diritti umani e dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione.⁴⁴

Le associazioni delle persone con disabilità stanno inoltre adoperandosi per l'advocacy presso le persone con disabilità e le loro famiglie e per la diffusione dei principi della Convenzione ONU anche negli altri Paesi più deboli nel campo dei diritti, diffondendo l'orientamento mondiale contenuto nel motto "Nulla su di noi senza di noi", mostrando così di essere soggetti promotori di crescita e non solo di difesa dei diritti.

Bibliografia

AA.VV., Gruppo Scuola CoorDown (a cura di), "Vademecum scuola", 2014, http://www.coordown.it/www/upload/download/20141022-153918_18.pdf

Allulli G., Farinelli F. e Petrolino A., "L'autovalutazione di istituto", Ed. Guerini e Associati, 2013, Milano.

Belli R., "La non discriminazione dei disabili e la legge N 67 del 2006", Franco Angeli, 2007, Milano

Canevaro A. (a cura di), "L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità", Erickson, 2008, Trento

Cendon P. (a cura di), "Handicap e diritto. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, G. Giappichelli editore, 1997, Torino

Faloppa M., "Il TAR Sicilia vieta la formazione di "classi-pollaio"" in *"Handicap & Scuola"*, n. 177, settembre-ottobre 2014, p. 24, Torino, Via Artisti, 34, <http://digilander.libero.it/handicapscuola/>

Gherardini P. e Nocera S., "L'integrazione scolastica delle persone Down. Una ricerca sugli indicatori di qualità in Italia", Erickson, 2000, Trento

Ianes D., "La diagnosi funzionale secondo l'ICF", Erickson, 2004, Trento

Ianes D., "L'evoluzione dell'insegnante di sostegno", Erickson, 2014, Trento

Marcellino F., www.studiolegalemarchellino.it

Nocera S., "Handicappati: la nuova cittadinanza. Commento alla Legge-quadro n.104/92", Ed. Sei, 1994, Torino

Nocera S., "Gli accordi di programma per l'integrazione scolastica e sociale delle persone con handicap" Ed. Unicopli, 1994, Milano

Nocera S., "Il diritto all'integrazione nella scuola dell'autonomia", Erickson, 2001, Trento

Pergolotti P. e Gianferrari L. (a cura di), "Per un'integrazione di qualità", Franco Angeli Editore, 2004, Milano

Rodotà S., "Solidarietà - un'utopia necessaria", ed. La Terza, 2014, Bari

Troilo S., "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, Milano

Sitografia:

<http://aipd.it/scuola/>

www.edscuola.it

www.superando.it

NOTE

- ¹ Per una nota critica su Cass. pen., 30 marzo 1981, n. 478 v. Fassone in www.fondazionepromozionesociale.it/PA_Indice/056/56_la_corte_di_cassazione.htm
- ² Sul concetto di “capaci e meritevoli” applicato agli alunni con disabilità vedi approfondimento in Troilo, “Tutti per uno o uno contro tutti?”, Giuffrè Editore, 2012, p. 118 e p. 130
- ³ Per un ampio approfondimento sulla sentenza vedi Troilo, “Tutti per uno o uno contro tutti?”, Giuffrè Editore, 2012, p. 245-250
- ⁴ In senso diametralmente opposto però la [sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa della regione Siciliana del 17/11/2014, n° 617](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) che ritiene il diritto allo studio un diritto affievolito in presenza di crisi economica. La sentenza è stata annotata da F. Marcellino nella parte finale dell’articolo “Albe e tramonti delle giurisdizioni civili ed amministrative in tema di insegnante di sostegno” in www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf e fortemente criticata da S. Nocera nella scheda normativa AIPD n° 487. [Discutibili motivazioni del CGA siciliano in tema di obbligo pubblico di assistenza ed educazione \(CGA 617/14\)](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf)
- ⁵ Su divergenze dottrinali circa il concetto di “nucleo essenziale” si veda Troilo, “Tutti per uno o uno contro tutti?”, Giuffrè Editore, 2012, p. 100-103
- ⁶ La tesi esposta nel testo viene rafforzata dalle sentenze [TAR Sicilia, sez. III, 3/12/2014, n. 3111](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf), [TAR Toscana, sez. I, 11/12/2014, n. 2036](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) e dall’[ordinanza del CGA, 16/01/2015, n. 45](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf). Inoltre il TAR Toscana, che aveva già riconosciuto la propria competenza, conferma di fatto la sua competenza chiedendo all’Amministrazione di adempiere ad una sua precedente decisione con l’[ordinanza TAR Toscana, sez. I, 29/01/2015, n. 150](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf)
- ⁷ Vedi in proposito la scheda normativa AIPD n° 372. [Chiarimenti definitivi sulla volontarietà e detraibilità dei contributi scolastici \(Note 312/12 e 593/13\)](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf)
- ⁸ D. Ianes “La diagnosi funzionale secondo l’ICF”, Ed. Erickson, 2004
- ⁹ Interpretazione affermata nella sentenza della [Corte di Cassazione, Sez. Unite, 25/11/2014, n. 25011](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf)
- ¹⁰ Sugli accordi di programma vedi: Nocera S. “Gli accordi di programma per l’integrazione scolastica e sociale delle persone con handicap” Ed. Unicopli, 1994 e Pergolotti P. e Gianferrari L. (a cura di) “Per un’integrazione di qualità”, Franco angeli editore, 2004
- ¹¹ Su ricorso dell’ANFFAS il TAR Calabria sez. di Catanzaro ha affermato l’esistenza di tale obbligo con la [sentenza del 12/04/2013, n. 440](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf)
- ¹² La Proposta di Legge [atto Camera n. 2444](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) prevede l’abolizione dei GLIP sostituiti dai CTS.
- ¹³ Vedi D. Ianes “L’evoluzione dell’insegnante di sostegno”, Erickson, 2014, Trento che ha sollevato critiche anche da parte di S. Nocera in [www.superando.it/2014/04/15/levoluzione-dellinsegnante-di-sostegno](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf). Le federazioni FISH e FAND hanno fatto presentare l’[Atto Camera n. 2444](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) nel quale si prevede tra l’altro l’istituzione di appositi ruoli di sostegno per garantire maggiore continuità didattica.
- ¹⁴ Vedi in proposito le interrogazioni parlamentari ([5-03364 Coccia](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) e [5-03365 Marzana](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf)) sulla regolarità dei corsi gestiti dall’Università LUSPIO-UNINT nell’anno accademico 2013-14, [discussa alla VII Commissione Cultura della Camera l’8/10/2014](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) con [risposta ministeriale](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) del tutto insoddisfacente e puntuale replica dell’interrogante Marzana.
- ¹⁵ Il MIUR ha risposto ad un quesito della FISH circa l’obbligo di tenuta da parte dei docenti per il sostegno di un apposito registro o di un registro uguale a quello dei colleghi curricolari nel modo seguente: “*si esprime l’avviso che gli insegnanti di sostegno debbano disporre di registri con i nomi di tutti gli alunni della classe di cui sono contitolari.*” ([Nota Direzione Generale per gli Ordinamenti Scolastici del MIUR - Ufficio VII del 21/03/2006, prot. n. 11900](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf))
- ¹⁶ Vedi Troilo, “Tutti per uno o uno contro tutti?”, Giuffrè Editore, 2012, nota 156 p. 257, la quale riferisce che solo il TAR Sicilia – Palermo ha riconosciuto il diritto all’incremento di ore di sostegno a oltre 100 alunni di 30 comuni siciliani. Vedi pure sentenze TAR Lazio, sez. III bis, n.ri [2199/2012](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf), 4489/2012, [5123/2012](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf), 7248/2012, [224/2013](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf), 916/2013, 2439/2013, 4061/2013, 4677/2013, 4698/2013, 5073/2013 e 6247/2013.
- ¹⁷ Vedi pure Troilo, “Tutti per uno o uno contro tutti?”, Giuffrè Editore, 2012, nota 140 p. 247.
- ¹⁸ Confronta in tal senso anche Troilo, “Tutti per uno o uno contro tutti?”, Giuffrè Editore, 2012, nota 161, p. 258.
- ¹⁹ Un monitoraggio sull’adeguamento della normativa italiana alla Convenzione ONU è stato effettuato con la ricerca [“La Convenzione delle Nazioni Unite del 2007 sui diritti delle persone con disabilità: modalità di recepimento, attuazione a livello nazionale e regionale, strumenti di monitoraggio”](http://www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/332/Albe%20e%20tramonti%20.pdf) dell’Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR del 30/12/2008.
- ²⁰ “*In particolare le plurime definizioni presenti nelle normative vigenti hanno in comune una visione della disabilità tendenzialmente al “negativo” poiché si soffermano essenzialmente sulle menomazioni e limitazioni “funzionali” della persona e quindi non sono di orientamento per la progettazione personalizzata assistenziale e ancor meno per progetti*

di inclusione sociale. Una concettualizzazione appropriata dovrebbe spostare il focus dall'individuo alla relazione tra persona e ambiente.

In questo senso ai fini di un'applicazione coerente e rigorosa dei principi della Convenzione ONU nel nostro ordinamento e nel nostro sistema di welfare non è sufficiente proporre una semplice sostituzione di termini, ad esempio da handicap a disabilità. Si pone piuttosto la necessità di introdurre definizioni e modelli di valutazione e intervento sulla disabilità ispirati ai contenuti della Convenzione: ovvero la promozione dei diritti umani, l'inclusione sociale, la modificazione dell'ambiente eliminando barriere e modulando facilitatori, il contrasto alla discriminazione e all'impoverimento. Questa considerazione suggerisce una riforma del welfare che nel valorizzare gli aspetti positivi del sistema attuale sappia tuttavia profondamente innovare e ricondurre ad unità la frammentazione normativa esistente." (Piano di azione governativo per l'attuazione della Convenzione ONU approvato con [D.P.R. 4/10/2013](#))

²¹ In proposito si veda la proposta di legge [Atto Camera n. 2444](#) presentata il 10/06/2014, primo firmatario On. Fossati

²² Vedi sentenze TAR Lazio, sez. III bis, [5/3/2012, n. 2199](#); [6/6/2012, n. 5123](#); [11/1/2013, n. 224](#); [4/6/2014, n. 5913](#) e [Ordinanza TAR Toscana del 4/9/2014, n. 483](#).

²³ Vedi pure Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 269 e ss. che riferisce a lungo della sentenza, senza però evidenziare la contraddittorietà con la logica inclusiva che richiede la presa in carico del progetto da parte anche di tutti i docenti curricolari.

²⁴ "Il giudice, oltre a sanzionare il comportamento del Ministero, per evitare possibili ripetizioni delle condotte discriminatorie accertate ha ordinato che per il prossimo anno scolastico l'Amministrazione fornisca tutte le ore che verranno indicate nel Piano educativo individualizzato per gli alunni che hanno promosso l'azione", aggiunge l'avvocato Livio Neri. È quello che, nel diritto antidiscriminatorio, viene chiamato piano di rimozione: "Ovvero una misura per evitare nel futuro il reiterarsi della discriminazione accertata" (dal [comunicato del sito www.ledha.it](#)).

²⁵ Ma la tesi della discriminazione esce rafforzata dalla sentenza della [Corte di Cassazione, Sez. Unite, 25/11/2014, n. 25011](#) la quale ha rigettato il ricorso del MIUR affermando che ore di sostegno ridotte di numero "sono pertanto suscettibili di concretizzare, ove non accompagnate da una corrispondente contrazione dell'offerta formativa riservata agli altri alunni normodotati, una discriminazione indiretta". Alla luce di tale affermazione, permangono però le perplessità sulla contrapposizione di ore di sostegno per gli alunni con disabilità e ore dei docenti curricolari per i loro compagni, il che offusca una limpida visione pedagogica dell'inclusione scolastica. Vedi nota adesiva alla sentenza di Marcellino F. in [www.studiolegalemarcellino.it/attachments/article/331/1%20nuovi%20orizzonti%20dopo%20Corte%20di%20Cassazione%20Sezioni%20Unite%20N%20C%20B%2025011-14.pdf](#).

Nota critica di Nocera S. in [www.superando.it/2014/12/03/non-va-esaltata-troppo-quella-sentenza-della-cassazione/](#)

²⁶ Per un'ampia rassegna giurisprudenziale e dottrinale in proposito vedi il sito [www.personaedanno.it](#) di Paolo Cendon e Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 261 e ss. il quale cita pure una nota dell'avv. F. Marcellino sulla risarcibilità dei danni non patrimoniali conseguenti a carenze qualitative nella preparazione dei docenti relativamente alle didattiche inclusive.

²⁷ Ma già si era espressa favorevolmente la [sentenza Cassazione, Sez. III Civile, 31/05/2003, n. 8828](#)

²⁸ Vedi ad esempio sentenze [TAR Toscana, 13/01/2014, n. 54](#); [TAR Toscana, 13/01/2014, n. 32](#); [TAR Toscana, 23/01/2014, n. 151](#).

²⁹ Quanto fin qui detto non viene superato dal recente documento del Governo su "[La buona scuola](#)" che abolisce le supplenze. Infatti, quando verrà emanata la normativa applicativa, verrà previsto l'organico funzionale di sostegno nell'ambito di reti di scuole, all'interno del quale comunque dovranno essere individuati i supplenti in caso di assenza dei titolari.

³⁰ Sull'ampio problema del finanziamento alle scuole paritarie vedere anche Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 122-128

³¹ Più specificamente sul sostegno agli alunni con disabilità vedi Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 128-131

³² Nella proposta di legge [Atto Camera n. 2444](#) si prevede l'obbligatorietà annuale di formazione in servizio sulle didattiche inclusive con relativo finanziamento a regime.

³³ Vedi una sintesi della sentenza ed un commento di M. Faloppa in "Handicap & Scuola", n. 177, settembre-ottobre 2014, p. 24, Torino, Via Artisti, 34, <http://digilander.libero.it/handicapscuola/>

³⁴ Sul superaffollamento delle classi vedi pure Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 321-324

³⁵ [Atto Camera n. 2613](#)

³⁶ Su questi aspetti vedere pure l'ampia disamina in Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 311-316

³⁷ Vedi nota adesiva dell'avv. F. Marcellino in www.superando.it/2009/06/12/lassistente-allautonomia-e-alla-comunicazione-adempimenti-e-funzioni/

³⁸ Sul punto vedi pure Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 258

³⁹ Nella proposta di legge FISH e FAND, [Atto Camera n. 2444](#) presentata il 10/06/2014 primo firmatario On. Fossati, si prevede la nullità dei contratti di realizzazione di siti web da parte delle scuole qualora non sia prevista l'accessibilità del sito.

⁴⁰ Per l'attribuzione della competenza al comune vedi [sentenza tribunale del lavoro di Catanzaro 25/02/2004](#) con nota critica di S. Nocera su www.edscuola.it/archivio/handicap/assistenza_disabili.htm. Vedi pure Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, p. 294-295 il quale, a proposito della Sicilia, si ferma a citare l'art. 22, [l. r. 5/11/2004, n. 15](#) che attribuisce ai comuni il compito dell'assistenza igienica. Però la normativa siciliana è proseguita con la circolare dell'assessore agli enti locali 27/3/2005, n. 3 nella quale si precisa che i dirigenti scolastici possono pretendere l'intervento del comune solo se dimostrano di non avere collaboratori scolastici disponibili. Persistendo controversie sul termine "disponibili", se in senso oggettivo (mancanza di personale formato) o soggettivo (rifiuto del personale formato a svolgere il compito o a formarsi per svolgerlo), è stata stipulata il 23 giugno 2005 un'[Intesa](#) fra Regione siciliana, ANCI ed UPI regionali, Sindacati, nonché il Forum del Terzo Settore ed il Coordinamento delle associazioni regionali di persone con disabilità e loro familiari. Nell'intesa si ribadisce il carattere suppletivo di ricorso agli Enti locali, poiché si riconosce preliminarmente l'applicazione del CCNL del 2003 (oggi confermato dal [CCNL 2006-2009](#)), che pone a carico dei collaboratori scolastici e delle collaboratrici l'obbligo di svolgere l'assistenza igienica.

⁴¹ Circa cattive prassi che negano la logica inclusiva, quali ad esempio scuole "potenziate" o addirittura il ripristino di scuole speciali, vedere Troilo, "Tutti per uno o uno contro tutti?", Giuffrè Editore, 2012, capitolo VII il quale dedica un'ampia disamina alle stesse evidenziando come tali derive siano facilitate dai disservizi delle scuole comuni a causa dei crescenti tagli alla spesa pubblica.

⁴² Vedi G. Allulli, F. Farinelli e A. Petrolino, "L'autovalutazione di istituto", Ed. Guerini e Associati, 2013, Milano.

⁴³ Un esempio recente è la sentenza della [Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 26/11/2014](#) con la quale si dichiara l'illegittimità della reiterazione della stipula di contratti a tempo determinato per una durata superiore ai 36 mesi effettivi per docenti italiani, in violazione della normativa europea che impone, dopo tale termine, la riconversione in contratti a tempo indeterminato.

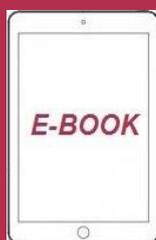
⁴⁴ Rodotà S. "Solidarietà - un'utopia necessaria", ed. La Terza, 2014, Bari

Il presente libro è un tentativo di lettura sistematica e critica della normativa e della giurisprudenza del processo di partecipazione degli alunni con disabilità alla vita della comunità scolastica dalle iscrizioni sino alla pubblicazione dei tabelloni.

Salvatore Nocera

L'AUTORE

L'avvocato Salvatore Nocera si è specializzato in legislazione scolastica; ha svolto per anni consulenze presso il MIUR sulla normativa inclusiva; ha pubblicato monografie, saggi ed articoli sui diritti degli alunni con disabilità.



Visita il sito www.keyeditore.it
e scarica gratis la versione on-line

Euro 5.99

