

Scuola: più chiarezza sulle nuove certificazioni

Tempi stretti per fare chiarezza sui nuovi criteri di certificazione degli alunni disabili a scuola: secondo la nuova normativa sarà svolta non da un solo specialista, ma da organismi collegiali. L'intervento tecnico di Salvatore Nocera, vice-presidente Fish, analizza i punti più controversi della normativa: una guida per facilitare la comprensione di famiglie, operatori e dirigenti scolastici in vista delle nuove iscrizioni di gennaio

di Salvatore Nocera

Gli organismi collegiali

A commento dell'art. 1 comma 1 del DPCM n.185/06, occorre precisare che l'art 35 comma 7 della legge n. 289/02, di cui è norma applicativa, implicitamente abroga il decreto legge n. 324/1993, convertito dalla legge n. 423/93, nella parte in cui tale norma dava un'interpretazione autentica all'art. 12 comma 5 legge n. 104/92 circa l'individuazione dell'alunno in situazione di handicap, effettuata da un solo specialista. Inoltre occorre precisare che questo articolo abroga pure l'art. 2 del DPR del 24/2/1994, laddove prevedeva che l'individuazione poteva essere effettuata da uno specialista in servizio presso le aziende sanitarie " in regime di convenzione con le medesime". I centri privati convenzionati ex art 26 legge n. 833/78 non potranno più effettuare tale individuazione, né la potranno effettuare i centri privati " accreditati" presso il Servizio sanitario nazionale ai sensi del decreto legislativo n. 229/99. Ciò comporterà necessariamente un obbligo delle aziende sanitarie di aumentare gli "organismi collegiali" che dovranno provvedere a certificare entro e non oltre 30 giorni dalla presentazione della domanda di certificazione.

Evitiamo la confusione

Con riferimento all'art. 2 comma 1 del DPCM a meno di 3 settimane dalla data di inizio delle iscrizioni degli alunni, in quasi nessuna delle regioni si conosce quale sarà "l'organismo collegiale" che dovrà provvedere alle certificazioni. Sembra quindi opportuno che ciascuna regione (ormai competente in via esclusiva per gli aspetti organizzativi della sanità in forza alle modifiche introdotte all'art. 117 della Costituzione) dia comunicazione ufficiale alle famiglie ed ai dirigenti scolastici circa l'individuazione di tale organismo collegiale, pena il rischio di una colossale confusione e di un conseguente marasma amministrativo. Ma qui cominciano i guai: infatti già la regione autonoma Trentino-Alto Adige con delibera (VIII/3449 del 7/11/06) ha stabilito che per i propri cittadini la certificazione continuerà ad essere effettuata da un solo specialista. Ciò disattende il parere reso dal Consiglio di Stato il 29/8/05 proprio sul contenuto dello schema di decreto, poi emanato col DPCM n. 185/06, secondo il quale le procedure di certificazione, riguardando la fruizione di diritti costituzionalmente garantiti, sono " livelli essenziali di prestazioni amministrative" e come tali debbono avere modalità eguali su tutto il territorio nazionale, come espressamente indicato nell'art. 117 della Costituzione e ripetutamente riaffermato dalla Corte Costituzionale. Potrà questa diversificazione innescare contenzioso avanti la Corte Costituzionale?

C'è ancora altro: per quel che è dato sapere informalmente alcune Regioni hanno affidato la certificazione alle commissioni dell'invalidità civile, altre alle unità multidisciplinari che effettuano le diagnosi funzionali, altre alle commissioni che accertano l'handicap. Occorre quindi che il governo o meglio la conferenza unificata Stato-Regioni -Città intervenga immediatamente e concordi una linea uniforme. Con riguardo all'art 2 comma 2 che indica come criteri valutativi quelli dell'Oms in materia di valutazione delle disabilità, sarebbe opportuno esplicitare che ormai l'unico atto internazionale in materia è costituito dagli ICD10 dell'OMS che l'Italia ha pienamente recepito da anni, ma che non si preoccupa di fare applicare, consentendo una scientifica proliferazione di valutazioni diverse sulla stessa tipologia di minorazione da parte di diverse aziende sanitarie e, talora, anche fra diversi distretti sanitari della stessa Asl. Occorre inoltre aumentare il numero degli organismi collegiali per garantire l'immediato rilascio, entro trenta giorni, delle certificazioni. In mancanza di ciò, se un dirigente scolastico rifiutasse l'applicazione della normativa sui diritti degli alunni con disabilità, per difetto di certificazione si avrà un contenzioso civile, amministrativo ed anche penale nei confronti delle aziende sanitarie e delle stesse istituzioni scolastiche. In merito all'art. 2 comma 3 del DPCM secondo il quale le diagnosi funzionali delle Ausl, successive alle certificazioni, debbono essere effettuate secondo criteri internazionali, è opportuno far presente che ormai debbono essere applicati i criteri degli Icf dell'Oms, che sono pure stati recepiti dall'Italia.

Il sostegno didattico

In merito all'art. 3 comma 1, occorre precisare che la tempistica per la formulazione del "profilo dinamico funzionale" (Pdf) e del "piano educativo individualizzato" (Pei), prevista dal precedente regolamento

emanato con DPR del 24/2/94, è stata radicalmente cambiata dal DPCM n. 185/06, a causa dell'esplicito richiamo effettuato alla legge n. 333/01 che anticipa a fine luglio dell'anno antecedente la frequenza degli alunni le risposte alle richieste di risorse umane e materiali, fra le quali ad esempio le ore di sostegno didattico, il numero di collaboratori e collaboratrici scolastiche formati per l'assistenza igienica agli alunni con grave disabilità da richiedere all'Ufficio scolastico regionale e quelle di assistenza per l'autonomia e la comunicazione, quelle per l'eliminazione delle barriere architettoniche e senso-percettive, per gli arredi ed ausili specifici, nonché per il trasporto gratuito, da richiedere rispettivamente ai Comuni per le scuole materne, elementari e medie ed alle Province per le scuole superiori, secondo quanto stabilito dall'art. 139 del decreto legislativo n. 112/98.

Si tenga presente che il DPR del '94 stabiliva che il Pdf dovesse redigersi dopo due mesi di osservazione dall'inizio dell'anno scolastico e conseguentemente il Pei ed il successivo piano degli studi personalizzato (di cui all'art 41 del decreto ministeriale n. 331/98) dovesse stilarsi in seguito e quindi a ridosso di Natale, lasciando l'alunno privo di un progetto didattico per oltre un trimestre. Fortunatamente il DPCM del 2006 ha eliminato questa stortura; occorre però dare indicazioni alle istituzioni scolastiche su chi e quando dovrà effettuare questi atti indispensabili per una corretta integrazione scolastica. Secondo alcune buone prassi per gli alunni che già hanno un consiglio di classe (ad esempio dalla seconda alla quinta elementare; dalla seconda alla terza media; dalla seconda alla quinta superiore) provvede lo stesso consiglio di classe.

Per gli alunni che si iscrivono in prima elementare, provenendo dalla scuola materna o in prima media o in prima superiore, dovrebbe provvedere un gruppo di docenti dei due ordini di scuola secondo quanto stabilito dal decreto ministeriale n. 339/92 sulla continuità educativa. Per quanti infine si iscrivono per la prima volta, senza avere alle spalle un trascorso scolastico, come gli iscritti alla prima scuola materna o alla prima elementare, dovrebbe provvedere il nucleo di docenti presenti nel "gruppo di lavoro di istituto" di cui all'art 15 comma 2 legge n. 104/92, integrato da qualche docente "funzione-strumentale per l'integrazione scolastica". Ovviamente in questi ultimi due casi dovrebbe essere convocata la famiglia che, in forza dell'art. 12 comma 5 legge n. 104/92, ha il diritto di partecipare alla stesura del Pdf e del Pei e dovrebbe pure essere conosciuto in uno o più brevi incontri l'alunno. Ciò permetterà così di effettuare entro giugno le richieste alle diverse autorità amministrative, in modo che a settembre le risorse possano essere presenti a scuola. Specie in queste ultime due ipotesi, il Pdf ed il Pei, col conseguente Piano degli studi personalizzato, sono abbozzati da soggetti che non saranno i docenti dell'alunno pertanto all'inizio dell'anno scolastico i docenti della classe assegnata all'alunno dovrebbero rivedere, alla luce della "diagnosi funzionale", la bozza di Pdf e di Pei, aggiornandoli, per poter impostare un loro piano degli studi personalizzato definitivo, in forza di quanto stabilito dal contratto di lavoro e dalla nota ministeriale prot n. 4798/05 che impone ai docenti di ogni classe di "programmare l'integrazione dell'alunno".

In merito all'art 3 comma 3 del DPCM, occorre precisare che le certificazioni previste, sono le stesse indicate nell'art. 1 comma 265 lett. "b" del disegno di legge Finanziaria per il 2007 (nel testo attualmente approvato alla Camera), che pure parla di "certificazioni" e di intese e stretta collaborazione fra Regione, Ufficio scolastico regionale, Asl e Istituzioni scolastiche. Purtroppo tale ultima norma non cita espressamente gli enti locali, ma la previsione esplicita che ne fa il DPCM colma il vuoto normativo della Finanziaria, anche perché gli enti locali forniscono numerose risorse e servizi all'integrazione scolastica e quindi non possono mancare nella concertazione degli interventi.

E' la fine delle "deroghe"?

In merito all'art. 4 del DPCM, secondo il quale le ore di sostegno in deroga vanno date esclusivamente agli alunni certificati "in situazione di particolare gravità" è necessario fare presente che, con l'approvazione dell'art. 1 comma 265 lett. "b" della nuova Finanziaria che abroga il vecchio criterio di un posto di sostegno in organico di diritto ogni 138 alunni, questa norma, che si basava proprio sulla disposizione abrogata, va reinterpretata nel senso che le ore di sostegno e le altre risorse vanno assegnate in sede di negoziazione del Pei fra operatori scolastici, socio-sanitari e la famiglia; e quindi le "deroghe" non vanno assegnate solo agli alunni certificati come "gravi".

D'altra parte sempre il parere del Consiglio di Stato del 29/8/05 aveva avanzato forti dubbi di costituzionalità circa questa previsione normativa restrittiva. Anzi, a ben vedere, sembrerebbe che ormai non vi saranno più le "deroghe" (che attualmente sono pari di numero ai posti in organico di diritto). Il nuovo testo della Finanziaria parla di infatti di "organici di sostegno corrispondenti alle effettive esigenze...". Le effettive esigenze vengono rilevate sulla base della certificazione, della conseguente "diagnosi funzionale" e del "profilo dinamico funzionale", mentre le risorse per farvi fronte vengono individuate nel piano educativo individualizzato e nel progetto degli studi personalizzato. Pertanto il progetto didattico, di cui all'art. 41 del decreto ministeriale n. 331/98 che deve continuare ad essere inviato all'Ufficio scolastico regionale entro giugno, non dovrebbe contenere più la richiesta di deroghe ma le ore di sostegno necessarie per ogni singolo caso, che non potranno più essere negate dal direttore scolastico regionale (con crescente contenzioso giudiziario, sempre negativo per l'amministrazione), proprio perché le singole richieste sono "corrispondenti

alle effettive esigenze" di ciascun alunno. Le "deroghe" sembrerebbero limitate ai soli casi di accertamento di disabilità successivo alla data delle iscrizioni o di trasferimento di un alunno da altra scuola.

Le "certificazioni collegiali" solo per le nuove iscrizioni

Con riguardo all'art. 5 del DPCM è necessario ribadire che le nuove certificazioni collegiali riguardano esclusivamente le nuove iscrizioni. Pertanto le precedenti certificazioni, ivi comprese quelle relative al passaggio da un grado all'altro di scuola, non vanno ripetute. Ciò perché, trattandosi di certificazioni concernenti le minorazioni "stabilizzate o progressive", sono valide per sempre così come pure le diagnosi funzionali. Quindi il divieto di ripetizione di certificazioni non dipende dalla necessità di evitare un sovraccarico di lavoro delle aziende sanitarie, circostanza pure non trascurabile, ma è conseguenza del valore legale permanente di tali certificazioni.

Per la semplificazione amministrativa

In conclusione ritengo sia indispensabile che i ministeri della Pubblica Istruzione e della Sanità, nonché le Regioni, forniscano a chi dovrà applicare il DPCM chiarimenti di questo tenore, per rasserenare famiglie e gli operatori amministrativi, onde evitare il ripetersi inutile, oltre che illegittimo, di adempimenti amministrativi che andrebbero contro il principio della "semplificazione amministrativa", ribadito, da ultimo, proprio a favore delle persone con disabilità, dall'art. 6 comma 4 della L.n. 80/06, voluto dalle associazioni, specie quelle aderenti alla Fish ed alla Fand, alla fine della precedente legislatura, per rendere meno gravosa, nel rispetto della normativa, la vita già assai tormentata delle persone con disabilità.

(13 dicembre 2006)