

Confermate le deroghe al sostegno e le classi da venti alunni

di **Salvatore Nocera**, *Vicepresidente nazionale della [FISH](#) (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap). Responsabile del Settore Legale dell'Osservatorio Scolastico dell'[AIPD](#) (Associazione Italiana Persone Down). Il presente testo riprende, con alcuni riadattamenti, una scheda già pubblicata nel sito dell'AIPD, per gentile concessione.

Ci sono alcuni incontestabili elementi positivi, in una recente Circolare emanata dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, soprattutto per quanto concerne il sostegno e il numero degli alunni nelle classi. Elementi positivi, tenendo conto, in particolare, anche del contesto normativo in cui è stata emanata e soprattutto della Manovra Finanziaria Correttiva, che contiene altre norme restrittive sull'inclusione scolastica. Ma delle eventuali violazioni dei diritti costituzionali degli alunni con disabilità dovrà occuparsi d'ora in poi l'Osservatorio costituito presso il Ministero delle Politiche Sociali sul monitoraggio della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, ratificata dall'Italia con la Legge 18/09. Nel trasmettere le disposizioni sugli organici di diritto, la Circolare Ministeriale [21/11](#) aveva preannunciato ulteriori chiarimenti sui **posti di sostegno**, in occasione della normativa sugli organici di fatto. Le precisazioni sono dunque giunte con la **Circolare n. 63**, emanata il **13 luglio scorso**, appena il Governo aveva trovato l'accordo per l'approvazione della Manovra Finanziaria Correttiva, adottata con il Decreto Legge [98/11](#) del 6 luglio, convertito successivamente nella Legge [111/11](#). Questa Circolare è certamente importante perché apporta **alcuni miglioramenti**, sugli organici di diritto - rispetto alla precedente 21/11 - pur dovendo tenere conto delle nuove norme introdotte dalla Manovra. Essa, in sostanza, riassume i contenuti di quanto scritto nel **Decreto Legge 98/11** sul sostegno (articolo 19, comma 11) e lo fa in quattro lettere successive e in alcune precisazioni finali, che commenteremo qui di seguito punto per punto.

Circolare Ministeriale 63/11, lettera a

«a) Le Commissioni mediche di cui all'art. 4 della legge n° [104/1992](#), nei casi di valutazione della diagnosi per l'assegnazione del docente di sostegno all'alunno disabile è integrata obbligatoriamente dal rappresentante dell'INPS, che partecipa a titolo gratuito; tale previsione ovviamente si applica alle nuove certificazioni».

Osservazioni

La norma riproduce la novità apportata dallo stesso Decreto Legge 98/11 sulla composizione delle Commissioni per l'Accertamento dell'Handicap (della Disabilità) e cioè l'introduzione di un medico dell'INPS, già introdotto nelle Commissioni per l'Accertamento dell'Invalidità Civile.

Con tale disposizione la Circolare 63/11 prende atto dell'**abrogazione implicita** operata dal Disegno di Legge della norma contenuta nel **Decreto Interministeriale sull'Organico di Diritto**, trasmesso con la Circolare 21/11, laddove - all'articolo 12, comma 5 - si chiariva che per l'accertamento dell'handicap (disabilità) continuavano a valere le norme del Decreto del Presidente del Consiglio (DPCM) [185/06](#), ove non era prevista tale nuova presenza.

A parte poi la presenza di un medico dell'INPS - senza precisare che dovrebbe essere «**specialista nella patologia segnalata**», come invece opportunamente scritto nell'articolo 2 del Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) del [24 febbraio 1994](#), mai abrogato (e che quindi dovrebbe integrare la scarna norma fiscale qui commentata, che non esplicita tale requisito ineliminabile) - qui il Governo ha **frettolosamente confuso** la Commissione di cui all'articolo 4 della Legge 104/92 con l'Unità Multidisciplinare di cui al citato DPR del 24 febbraio 1994. Mentre infatti la prima provvede solo alla certificazione dell'handicap (disabilità), la seconda cura invece la «valutazione delle funzioni dell'alunno» e redige la **Diagnosi Funzionale**. Il Decreto Legge 98/11 "**mescola**" dunque le funzioni delle due Commissioni, attribuendo alla prima anche la formulazione della Diagnosi Funzionale. Un'errore, questo, che la [FISH](#) (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) aveva fatto presente al Governo, senza che però quest'ultimo - sempre per la fretta - ne abbia tenuto conto. Ci si augura pertanto **che ciò non crei problemi di legittimità della norma**, con conseguente contenzioso.

In ogni caso è importante che il Ministero dell'Istruzione abbia precisato che tale norma si applica **solo alle nuove certificazioni**, impedendo così che a qualche "solerte rigorista" venga in mente di risottoporre a una

nuova certificazione - alla presenza del medico dell'INPS - anche le 190.000 già esistenti!

Circolare Ministeriale 63/11, lettera b

«b) l'organico dei posti di sostegno è determinato secondo quanto previsto dai commi 413 e 414 dell'art. 2 della legge n° [244/07](#) (finanziaria per il 2008)».

Osservazioni

Le norme citate indicano i criteri per la formulazione dell'organico di diritto. In esse era compresa quella che vietava le deroghe, annullata dalla Corte Costituzionale con la Sentenza [80/10](#).

Circolare Ministeriale 63/11, lettera c

«c) ai posti così determinati, per assicurare la piena tutela dell'integrazione scolastica degli alunni disabili, possono essere aggiunti gli eventuali ulteriori posti in deroga in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n° 80 del 22 febbraio 2010».

Osservazioni

Qui la Circolare riproduce **la reintroduzione delle deroghe** operata dalla Legge [122/10](#) con l'articolo 9, comma 15.

Circolare Ministeriale 63/11, lettera d

«d) l'organico di sostegno è assegnato alla scuola (o a reti di scuole all'uopo costituite) e non al singolo alunno disabile in ragione mediamente di un posto per ogni due alunni disabili. Sulla base di tale assegnazione le scuole programmeranno gli interventi didattici ed educativi al fine di assicurare la piena integrazione dell'alunno disabile».

Osservazioni

Questo criterio riguarda solo l'organico di diritto e la media di un posto ogni due alunni certificati, media calcolata anche su reti di scuole, che permette all'Amministrazione di avere **un calcolo orientativo delle «effettive esigenze»**, risultanti solo al termine della formulazione definitiva dell'organico di fatto, come infatti si precisa nelle frasi successive della Circolare.

La media non può assolutamente riguardare l'organico di fatto perché si riprodurrebbe la disposizione annullata dalla Sentenza 80/10 della Corte Costituzionale.

Circolare Ministeriale 63/11, precisazioni finali - 1.

«La Tabella E, colonna C, del decreto interministeriale relativo agli organici a.s. 2011/12, come per il corrente anno scolastico, riporta il numero complessivo di posti fondatamente attivabili da ciascuna Regione nell'a.s. 2011/2012, comprensivo sia della dotazione di organico di diritto, sia di quella di organico di fatto. A tale complessiva dotazione riportata nella colonna C vanno aggiunti gli eventuali ulteriori posti in deroga da autorizzare da parte del Direttore Generale dell'Ufficio scolastico regionale ai sensi dell'articolo 35, comma 7 della legge 27 dicembre 2002 n° [289](#), secondo le effettive esigenze rilevate ai sensi dell'art. 1, comma 605, lett. b) della legge 27 dicembre 2006, n° [296](#), che deve tenere in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetto l'alunno».

Osservazioni

Questo passaggio è importante poiché richiama la norma che contiene il riferimento legislativo alle «**effettive esigenze**», concetto che è stato a fondamento della Sentenza 80/10 della Corte Costituzionale. Va posta inoltre particolare attenzione **all'ultimo inciso** di questo passaggio della Circolare, ove si scrive testualmente: «che deve tenere in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetto l'alunno». Qui, infatti, l'espressione «**specificata tipologia di handicap**» - contenuta nella Sentenza della Corte Costituzionale e ulteriormente interpretata dalla Sentenza [2231/10](#) del Consiglio di Stato - non deve trarre in inganno in senso limitativo, dal momento che in alcuni Uffici Scolastici Provinciali si sono effettuati degli elenchi di minorazioni ai quali non spetterebbe la deroga, **pur in presenza di una certificazione di gravità**. Ora, è vero che le due Sentenze non fanno coincidere automaticamente il diritto alla deroga con la gravità, ma è anche da tener presente che lo stesso Consiglio di Stato chiarisce come, in casi gravissimi, si possa anche pervenire all'assegnazione di ore di sostegno «per tutta la durata dell'orario scolastico». In tal senso, l'[AIPD](#) (Associazione Italiana Persone Down), ad esempio, è stata **sempre contraria**

all'assegnazione di ore di sostegno **per tutta la durata** dell'orario scolastico, poiché ciò annullerebbe la logica stessa dell'inclusione, fondata proprio sulla presa in carico del progetto **da parte di tutti i docenti curricolari**, sostenuti dal docente specializzato; però qui si vuole sottolineare questo passaggio della Sentenza del Consiglio di Stato, perché la frase riportata nella Circolare può essere facilmente interpretata in senso restrittivo, cosa invece alla quale ritengo legittimamente non si possa unicamente far riferimento. Pertanto, a sommosso avviso di chi scrive, **guardare alla «specificità della minorazione»** significa ad esempio che per le **minorazioni motorie** è più probabile la richiesta di un maggior numero di ore di assistenza per l'autonomia, mentre per gli alunni con **minorazioni sensoriali** - specie se già bene integrati nella scuola dell'infanzia e in quella primaria - occorre un congruo numero di ore di assistenza per l'autonomia e la comunicazione. Ma per gli alunni con **disabilità intellettiva**, specie se grave, è proprio la specificità della minorazione a richiedere ovviamente la deroga **con il rapporto massimo di uno a uno** (mentre - come detto - va rifiutato il sostegno per tutta la durata dell'orario scolastico, anche perché consoliderebbe la già assai diffusa delega totale del progetto di inclusione da parte dei docenti curricolari a quelli di sostegno).

Circolare Ministeriale 63/11, precisazioni finali - 2.

«Considerato che anche i posti di sostegno concorrono a raggiungere l'obiettivo di contenimento della spesa di cui all'art. 64, si confida in una attenta valutazione e programmazione della distribuzione delle risorse al fine di contenere l'istituzione di ulteriori posti entro lo stretto necessario in applicazione della sentenza della Corte costituzionale. Anche al fine di poter informare al riguardo il Ministero dell'Economia e di motivare nei confronti dello stesso gli scostamenti che dovessero rendersi necessari, le SS.LL. comunicheranno a questo Ministero e al Sistema Informativo ogni variazione in aumento o in diminuzione del numero degli alunni portatori di handicap e dei relativi posti. Si richiama la scrupolosa osservanza delle vigenti disposizioni sia per quanto concerne le modalità e le procedure di individuazione dei soggetti con disabilità, sia ai fini dell'assegnazione delle ore di sostegno. Si rammenta che la proposta relativa al numero delle ore di sostegno da attribuire a ciascun alunno disabile, è affidata al Gruppo di lavoro di cui all'art. 5, comma 2, del DPR 24 febbraio 1994. Le SS.LL., sentite le Regioni, gli Enti locali e gli altri livelli Istituzionali competenti, individueranno le modalità di una equilibrata e accorta distribuzione delle risorse professionali e materiali necessarie per l'integrazione degli alunni disabili, anche attraverso la costituzione di reti di scuole».

Osservazioni

Questo passaggio è **marcatamente di carattere finanziario** ed è dovuto alla responsabilità contabile personale attribuita dalla recente normativa ai Dirigenti Generali Centrali e Regionali su spese che sfiorano i budget assegnati.

È invece importante **per gli aspetti didattici** - oltre che per motivi di correttezza procedurale - il richiamo **al soggetto unico** legittimato a formulare le richieste delle risorse umane, del sostegno, dell'assistenza ecc., che è il **Gruppo di Lavoro** (GLH Operativo), composto dalla famiglia, da tutti i docenti (e non solo da quello per il sostegno, come purtroppo assai spesso avviene in molte scuole) e dagli operatori sociosanitari che seguono il singolo caso.

Con questo passaggio la Circolare richiama implicitamente la Legge 122/10 che, all'articolo 10, comma 5 prevede tutto ciò. Bisogna però fare attenzione all'insistenza **sull'oculata assegnazione della risorsa "sostegno"**. Infatti, questo passaggio della Circolare potrebbe essere letto alla luce del periodo dell'articolo 19, comma 11 del Decreto Legge 98/11, in cui si prevede che le scuole assicurino l'inclusione sia attraverso i docenti curricolari che quelli per il sostegno. A tal proposito viene stabilita **una priorità assoluta**, nell'impiego dei fondi per la formazione, per quella di «tutto il personale docente sulle modalità di integrazione scolastica». In tal senso il proposito ministeriale è **apprezzabile** e accoglie una costante richiesta in tal senso avanzata dalle associazioni. Peccato, però, che il Ministero la espliciti **solo ora e senza neppure prevederne l'obbligatorietà**, data anche la mancanza della previsione istituzionale di una formazione obbligatoria iniziale.

E comunque, nessuna scuola potrà richiedere ore di sostegno in misura inferiore alle «effettive esigenze», se tutti i docenti delle singole classi non avranno effettuato obbligatoriamente un corso di aggiornamento di almeno quaranta ore annue, che sono quelle richieste ai **collaboratori scolastici**, per orientarsi nello svolgere assistenza igienica agli alunni con disabilità. Ora, è quasi superfluo annotare che la presa in carico della didattica da parte dei docenti curricolari **richiede ben più** del minimo richiesto dallo stesso Ministero, per una formazione accettabile dei collaboratori e delle collaboratrici scolastiche!

In ogni caso ci si augura che il Ministero riesca nel breve spazio intercorrente fra il 1° e il 20 settembre a

realizzare questo brevissimo corso per «tutto il personale docente curricolare» che abbia in classe alunni con disabilità, dal momento che l'obbligatorietà è materia di contrattazione sindacale. In mancanza, **non si potranno rifiutare ore di sostegno**, anche se solo alcuni docenti della classe avranno effettuato tale corso.

Circolare Ministeriale 63/11, precisazioni finali - 3.

«Le classi delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità, sono costituite secondo i criteri e i parametri di cui all'art. 5 del Regolamento sul dimensionamento. 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».

Osservazioni

Quest'ultimo passaggio è **assai importante**. Infatti, vi si richiama l'articolo 5 del DPR [81/09](#), che proprio al comma 2 ha stabilito che le classi con la presenza di alunni con disabilità siano formate, **di norma, con venti studenti**. Siccome però molti sono stati i tentativi di sopprimere tale vincolo (ultimo quello contenuto in una delle prime bozze di Decreto Legge per la recente Manovra) e **molte sono ancora le violazioni**, sembra **assai opportuna la precisazione conclusiva** di limitare al massimo la formazione di classi con più di venti alunni, in presenza di due alunni certificati con disabilità o di un solo caso di gravità di minorazione.

Questo inciso potrebbe anche essere letto come un'autorizzazione a sfiorare con una prudente discrezionalità il tetto dei venti alunni. Noi riteniamo invece che il richiamo abbia **un carattere restrittivo**: infatti, l'articolo 4 dello stesso DPR 81/09 autorizza l'elevazione del 10% del tetto massimo di venti alunni e cioè sino a ventidue. Pertanto la norma dev'essere interpretata nel senso di **limitare appunto a ventidue** il numero massimo. Inoltre, nessun provvedimento fissa ormai il numero massimo di alunni con disabilità nella stessa classe, dopo l'abrogazione del Decreto Ministeriale [141/99](#), operata dallo stesso DPR 81/09. L'inciso invece che invita a "limitare" in tali circostanze il numero delle classi con più di venti alunni va inteso sia con riferimento all'articolo 4 del DPR 81/09, sia all'articolo 12, comma 7 del Decreto Interministeriale allegato alla Circolare 21/11, che impone la formazione di classi con non più di venti alunni, solo in caso siano presenti più di due alunni con disabilità.

La *ratio* di questa interpretazione sta per altro nel valore stesso della **qualità dell'inclusione**, ribadita dalle [Linee Guida](#) Ministeriali del 4 agosto 2009, secondo cui una classe sovraffollata o con troppi alunni con disabilità «**non consente ai docenti curricolari** di prendersi in carico il progetto di inclusione».

Conclusioni

In conclusione la Circolare 63/11 **sembra positiva**, tenuto conto anche del contesto normativo in cui è stata emanata e soprattutto della Manovra Finanziaria Correttiva, che contiene **altre norme restrittive sull'inclusione scolastica**.

Ma di tutto ciò e dell'eventuale violazione dei diritti costituzionali degli alunni con disabilità **dovrà occuparsi d'ora in poi l'Osservatorio** [se ne legga nel nostro sito cliccando [qui](#), N.d.R.] costituito presso il Ministero delle Politiche Sociali sul monitoraggio della normativa italiana e sulle prassi applicative, per il rispetto della [Convenzione ONU](#) sui Diritti delle Persone con Disabilità, ratificata dall'Italia con la Legge [18/09](#).