

Scheda n. 344

Confermate dal MIUR e dal Parlamento le deroghe al sostegno e le classi da 20 alunni per l'a.s. 2011/12

Diritto allo studio - Numero alunni per classe - Insegnanti di sostegno

La [C.M. n° 21/11](#) nel trasmettere le norme sugli organici di diritto aveva preannunciato ulteriori chiarimenti sui posti di sostegno in occasione della normativa sugli organici di fatto.

Le precisazioni sono giunte con la [C.M. n° 63](#) emanata il 13 Luglio 2011, appena il Governo aveva trovato l'accordo per l'approvazione della manovra finanziaria adottata col [decreto-legge n° 98 del 6 Luglio 2011](#) (che infatti è stata approvata al Senato il 14 e definitivamente alla Camera il 15 Luglio) convertito in [Legge n° 111/11](#).

La [C.M. n° 63/11](#) è importante perché apporta alcuni miglioramenti rispetto alla [C.M. n° 21](#) sugli organici di diritto, pur dovendo tener conto delle nuove norme introdotte dal decreto-legge.

La [C.M. n° 63/11](#) riassume i contenuti delle norme del decreto-legge sul sostegno contenute nell'art. 19 comma 11 in 4 lettere ed alcune precisazioni finali, a ciascuna delle quali si faranno seguire delle brevi osservazioni:

Testo [C.M. n° 63/11](#):

“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 previsioni ovviamente si applica alle nuove certificazioni;”

OSSERVAZIONI

La norma riproduce la novità apportata dallo stesso decreto-legge alla 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 [C.M. n° 63/11](#) prende atto dell'abrogazione implicita operata dal D.L. della norma contenuta nel decreto interministeriale sull'organico di diritto trasmesso con la [C.M. n° 21/11](#), laddove, all'art. 12 comma 5, si chiariva che per l'accertamento dell'handicap (disabilità) continuavano a valere le norme del [DPCM n° 185/06](#) che non prevedevano tale nuova presenza. A parte la presenza di un medico dell'INPS, senza precisare che dovrebbe essere "specialista nella patologia segnalata", come invece opportunamente detto nell'art. 2 del [DPR del 24/2/94](#), mai abrogato (e che quindi dovrebbe integrare la scarsa norma fiscale qui commentata, che non esplicita tale requisito ineliminabile) qui il Governo frettoloso ha confuso la Commissione di cui all'art. 4 [L. n° 104/92](#) con l'unità multidisciplinare di cui al [DPR del 24/2/94](#); infatti la prima provvede solo alla certificazione dell'Handicap (disabilità), mentre la seconda cura la "valutazione delle funzioni dell'alunno" e redige la diagnosi funzionale; il D.L. mischia le funzioni delle due commissioni attribuendo alla prima anche la funzione di formulazione della diagnosi funzionale. Tale errore era stato fatto presente dalla FISH al Governo, ma, sempre per la fretta il Governo non ne ha tenuto conto; ci si augura che ciò non crei problemi di legittimità della norma con conseguente contenzioso.

Comunque è importante che il MIUR abbia precisato che tale norma si applica solo alle nuove certificazioni, impedendo così che a qualche solerte rigorista venga in mente di risottoporre ad una nuova certificazione, con la presenza del medico dell'INPS, anche le 190.000 già esistenti.

Testo [C.M. n° 63/11](#):

"b) l'organico dei posti di sostegno è determinato secondo quanto previsto dai commi 413 e 414 dell'art. 2 della [legge n° 244/2007](#) (finanziaria per il 2008);"

OSSERVAZIONI

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

Testo [C.M. n° 63/11](#):

"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

La C.M. riproduce la reintroduzione delle deroghe operata dalla [L. n° 122/10](#) con l'art. 9 comma 15.

Testo [C.M. n° 63/11](#):

"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", che risultano solo al termine della formulazione definitiva dell'organico di fatto, come infatti si precisa nelle frasi successive della C.M. La media non può assolutamente riguardare l'organico di fatto, perché si riprodurrebbe la disposizione annullata dalla [sentenza della Corte costituzionale](#).

Testo [C.M. n° 63/11](#):

"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 della Corte costituzionale](#).

È da porre attenzione all'ultimo inciso di questo passaggio della C.M. "che deve tenere in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetto l'alunno."

L'espressione "specifico tipologia dell'handicap", contenuta nella [Sentenza della Corte](#) ed ulteriormente interpretata dalla [Sentenza del Consiglio di Stato n° 2231/10](#), 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.

Però è da tener presente che lo stesso Consiglio di Stato chiarisce che in casi gravissimi si potrebbe anche pervenire all'assegnazione di ore di sostegno "per tutta la durata dell'orario scolastico". L'AIPD 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 che si fonda 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 C.M.

viene facilmente interpretata in senso restrittivo, cosa invece alla quale ritengo legittimamente non si possa unicamente accedere.

Pertanto, a sommosso avviso dello scrivente, guardare alla specificità della minorazione significa ad es. che per le minorazioni motorie è più probabile la richiesta di un maggior numero di ore di assistenza per l'autonomia; per gli alunni con minorazioni sensoriali, specie se già bene integrati in scuola dell'infanzia e primaria, occorre un congruo numero di ore di assistenza per l'autonomia e la comunicazione; ma per gli alunni con disabilità intellettiva, specie grave, è proprio la specificità della minorazione che richiede ovviamente la deroga col rapporto massimo di uno ad uno (come detto deve rifiutarsi 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).

Testo [C.M. n° 63/11](#):

“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, 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 di correttezza procedurale, il richiamo al soggetto unico legittimato a formulare le richieste delle risorse umane, sostegno, assistenza etc, 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 C.M. richiama implicitamente la [L. n°122/10](#) che, all'art. 10 comma 5, prevede tutto ciò.

Bisogna però stare attenti all'insistenza sull'oculata assegnazione della risorsa "sostegno". Infatti questo passaggio della C.M. potrebbe essere letto alla luce del periodo dell'art. 19 comma 11 del [D.L. n. 98/11](#), in cui si prevede che le scuole debbono assicurare l'inclusione attraverso sia 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". Il proposito ministeriale è apprezzabile ed 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 di una previsione istituzionale di una formazione obbligatoria iniziale.

Pertanto nessuna scuola potrà richiedere ore di sostegno in misura inferiore alle "effettive esigenze" se tutti i docenti delle singole classi non abbiano effettuato obbligatoriamente un corso di aggiornamento di almeno 40 ore annue, che sono quelle richieste ai collaboratori scolastici per orientarsi nello svolgere assistenza igienica agli alunni con disabilità. Ora 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!

Ci si augura che il Ministero riesca nel breve spazio intercorrente fra il 1 ed 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 possono rifiutare ore di sostegno, anche se solo alcuni docenti della classe hanno effettuato un tale corso.

Testo [C.M. n° 63/11](#):

"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 si richiama l'art. 5 del [DPR n° 81/09](#) che proprio al comma 2 ha stabilito che le classi con la presenza di alunni con disabilità sono formate, di norma, con 20 alunni. Siccome però molti sono stati i tentativi normativi per sopprimere tale vincolo (ultimo quello contenuto nella bozza di decreto-legge sulla recente manovra) e molte sono ancora le violazioni di tale norma, sembra assai opportuna la precisazione conclusiva di limitare al massimo la formazione di classi con più di 20 alunni in presenza di due alunni certificati con disabilità o di un solo caso di gravità di

minorazione. Questo inciso può essere letto come un'autorizzazione a sfiorare con una prudente discrezionalità il tetto dei 20 alunni; è invece da ritenere che il richiamo abbia un carattere restrittivo; infatti l'art. 4 dello stesso [DPR n° 81/09](#) autorizza l'elevazione del 10% del tetto massimo di 20 alunni e cioè sino a 22; pertanto la norma deve essere interpretata nel senso di limitare a 22 il numero massimo di tali alunni; inoltre nessuna norma ormai fissa il numero massimo di alunni con disabilità nella stessa classe, dopo l'abrogazione del D.M. n° 141/98, operato dallo stesso [DPR n° 81/09](#). L'inciso invece che invita a "limitare" in tali circostanze il numero delle classi con più di 20 alunni va inteso sia con riferimento all'art. 4 del [DPR](#), sia all'art. 12 comma 7 del D.I. allegato alla [C.M. n. 21/11](#), che impone la formazione di classi di non più di 20 alunni solo in caso siano presenti più di 2 alunni con disabilità.

La ratio di questa interpretazione consiste nel valore 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.

In conclusione la C.M. sembra positiva, tenuto conto del contesto normativo in cui è stata emanata, specie del D.L. sulla manovra economica 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 da ora in poi l'Osservatorio costituito presso il Ministero delle politiche sociali sul monitoraggio della normativa italiana e sulle prassi applicative con riguardo al rispetto della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con [L. n° 18/09](#).

18-07-2011

Salvatore Nocera

Responsabile dell'Area Normativo-Giuridica
dell'Osservatorio Scolastico sull'Integrazione dell'AIPD Nazionale
E-Mail: osservscuola.legale@aipd.it