

Emanuele Montemmarano



***Il sostegno nelle Scuole Paritarie:
normativa generale e recente
giurisprudenza sui soggetti tenuti
a sostenerne i costi***

Il sostegno è una delle questioni da sempre più dibattute nella dottrina e nella giurisprudenza relative alle scuole paritarie, con particolare riferimento alla delicata questione di quali siano i soggetti tenuti a sostenerne i costi, spesso molto ingenti: la scuola? La famiglia? Lo Stato?

Sul punto è intervenuto in modo decisivo il Tribunale di Roma, con una recente sentenza che sarà a seguire presentata, **stabilendo che è legittimo l'accordo tra scuola paritaria e famiglia diretto ad accollare a quest'ultima i costi del sostegno, al netto di quanto eventualmente corrisposto dalla Pubblica Amministrazione.**

Si tratta di un principio molto importante, anche perché in controtendenza con alcune precedenti sentenze in materia che molti problemi avevano creato alle scuole paritarie, spesso non in grado di garantire la sostenibilità economica delle opere in assenza del contributo ai costi del sostegno da parte delle famiglie degli alunni disabili.

Il sostegno: un istituto giuridico multidisciplinare

Dal punto di vista giuridico il sostegno nelle scuole paritarie è un fenomeno complesso, che tocca molti aspetti della vita delle scuole, ben oltre la pur rilevante questione contrattuale della distribuzione dei relativi costi.

I riflessi del sostegno per le paritarie riguardano, infatti, anche il profilo giuridico amministrativo e penale, con le seguenti importanti conseguenze:

a) sul piano amministrativo

- le scuole paritarie sono soggetti che, pur essendo di natura privatistica, erogano un servizio pubblico (la recente giurisprudenza in maniera molto netta ha qualificato la parità scolastica come concessione amministrativa), sicché sono tenute a rispettare tutti gli obblighi costituzionali in materia di diritto allo studio, a partire dall'accoglienza degli alunni disabili;
- la duplice natura giuridica delle paritarie (privatistica e pubblicistica al tempo stesso) comporta l'assoggettamento alla duplice giurisdizione ordinaria (penale in caso di reati e civile in caso di violazioni contrattuali o extracontrattuali) ed amministrativa (facoltà per il TAR di annullare gli atti illegittimi della scuola paritaria). Si tratta di una

conseguenza significativa rispetto alla gestione degli alunni con sostegno, poiché le eventuali mancanze da parte del gestore della scuola rispetto ai disabili possono determinare numerose conseguenze sanzionatorie (condanne penali, risarcimento del danno ai disabili ed alle famiglie, annullamento degli atti della scuola paritaria da parte del TAR, perdita della parità scolastica).

b) sul piano penale

- le condotte aggressive, offensive o discriminatorie verso alunni disabili (da parte sia del personale scolastico che dei compagni di scuola) possono facilmente determinare la commissione di gravi reati contro la persona, tenendo conto che la fragilità dei bambini e dei ragazzi disabili rende penalmente rilevanti comportamenti che non lo sarebbero, se posti in essere verso persone in situazione fisica o psicologica di parità rispetto agli autori di tali comportamenti;
- talora, gli stessi alunni disabili pongono in essere condotte pericolose per sé o per gli altri, soprattutto nei casi di disabilità psichica che non consentono alla persona di disporre di un adeguato coefficiente di comprensione delle proprie azioni e delle conseguenze delle stesse: in tali casi il codice civile (articolo 2047) addossa agli educatori tenuti alla sorveglianza degli incapaci la responsabilità per le azioni di costoro, sicché occorre che le scuole adottino adeguate misure di contenimento e di controllo dei disabili maggiormente esposti a tali rischi.



I riferimenti costituzionali al sostegno

La normativa di dettaglio sulla disabilità (a partire dalle ben note leggi n. 104 del 1992 e n. 62 del 2000) e la recente giurisprudenza sui costi del sostegno sono fondati sull'interpretazione di tre articoli della Costituzione che, nel loro combinato disposto, contengono gli imprescindibili principi di riferimento per orientarsi nella complessa materia degli obblighi delle scuole paritarie rispetto agli alunni disabili:

- articolo 2: *la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale: la tutela del diritto allo studio dei disabili costituisce sicuramente un dovere inderogabile di solidarietà sociale per l'amministrazione scolastica, sia pubblica che privata paritaria;*
- articolo 3: *tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di*

ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese: agli alunni disabili dev'essere garantita non solo l'uguaglianza formale (ammissione alla scuola), ma soprattutto l'uguaglianza sostanziale (effettiva e concreta rimozione di tutte le difficoltà che potrebbero impedire al disabile la piena realizzazione delle sue possibilità scolastiche);

- articolo 33 commi 3 e 4: *enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali: l'obbligo per le paritarie di garantire il diritto allo studio dei disabili dev'essere esercitato senza oneri per lo Stato: è l'argomento costituzionalmente orientato in base al quale la Cassazione ha stabilito, cancellando una precedente sentenza in senso contrario del Tribunale Civile di Roma, che la scuola privata paritaria non può ottenere il rimborso da parte dell'amministrazione scolastica dei costi sopportati per il sostegno.*

Il sostegno nella legge n. 62 del 2000

La ben nota legge 62 del 2000, norma regolatrice della parità scolastica, contiene sei passaggi che possono essere chiaramente riferiti al sostegno, in attuazione dei principi costituzionali sopra menzionati, stabilendo che le scuole paritarie:

SENTENZA TRIB. CIV. ROMA n. 6240/2016

*E' legittimo l'accordo tra scuola
paritaria e famiglia per l'accollo
a quest'ultima dei costi del
sostegno*

1. corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione;
2. adottano un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione;
3. svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con handicap;
4. devono consentire l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta;
5. devono garantire l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio;
6. devono adibire all'insegnamento personale docente fornito del titolo di abilitazione, anche per il sostegno.

La "legge antidiscriminazione" n. 67 del 2006

La legge 67 del 2006 contiene forti misure, sia sostanziali che processuali, dirette a combattere ogni forma di discriminazione nei confronti dei disabili. Le scuole paritarie

devono tenere quotidianamente conto del possibile impatto di questa innovativa legge rispetto al rapporto con gli alunni con disabilità: negli ultimi anni, infatti, già si sono registrate le prime sentenze di condanna di scuole paritarie per discriminazione verso i disabili.

La legge 67, in primo luogo, formula una nozione di discriminazione molto più estensiva rispetto a quella tradizionale, il che comporta, quindi, che comportamenti in passato leciti sono ora qualificati come illeciti (si ricordi in proposito che il gestore della scuola paritaria risponde in giudizio non solo dei propri comportamenti, ma anche di quelli dei propri dipendenti e degli alunni, per *“culpa in vigilando”*).

Dall'analisi della legge 67/2006 si evince, infatti, come, allo stato attuale della legislazione, esistano ben tre forme di discriminazione verso i disabili:

- discriminazione diretta: quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga;
- discriminazione indiretta: quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone;
- ulteriori comportamenti discriminatori: sono, altresì, considerati come discriminazioni le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi connessi alla disabilità, che violano la dignità e la libertà di una persona con disabilità, ovvero creano un clima di intimidazione, di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti.

La legge 67/2006, inoltre, contiene importantissime disposizioni processuali che perseguono (con efficacia) lo scopo di rendere la posizione del disabile agevolata rispetto a quella dell'autore della discriminazione, disponendo quanto segue:

- inversione del normale onere della prova: quando il disabile che agisce in giudizio fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta alla controparte l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione;
- potere del giudice di entrare arbitrariamente nel merito del funzionamento del servizio e di disporre maxi risarcimenti a favore del disabile: con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare l'autore della discriminazione al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate;

- potere del giudice di ordinare la pubblicazione del provvedimento sui mass-media, con rilevante danno d'immagine per la scuola paritaria: quando accoglie la domanda proposta, il giudice può ordinare la pubblicazione del provvedimento, per una sola volta e a spese del convenuto, su un quotidiano di tiratura nazionale.

I costi del sostegno: la fondamentale sentenza del Tribunale di Roma

La sentenza del Tribunale Civile di Roma n. 6240/2016, depositata il 26 marzo 2016, ha codificato l'orientamento, esposto in premessa, in base al quale è legittimo l'accordo tra scuola paritaria e famiglia, diretto ad accollare alla famiglia del disabile i costi del sostegno, fermo restando il diritto di quest'ultimo alla piena integrazione scolastica. Si tratta di una posizione corretta ed equilibrata, che coniuga la giusta accoglienza del disabile con la salvaguardia della sostenibilità economica delle scuole paritarie.

Certamente sarebbe preferibile che fosse lo Stato a farsi carico di tale necessità (e le ultime disposizioni del Governo sembrano fortunatamente orientate, almeno in parte, in tal senso) piuttosto che gravare sulle famiglie già messe a dura prova dalla crisi economica - e le famiglie di bambini disabili spesso sono costrette a subire costi relevantissimi per la cura dei loro figli - ma, allo stato attuale, l'unica soluzione plausibile, a cui il Tribunale di Roma ha aperto la strada, è quella di un accordo stipulato volta per volta tra gestore e singola famiglia, che tenga conto di tutte le circostanze del caso concreto (livello di disabilità, condizioni economiche della famiglia, politiche sul sostegno praticate dall'ente gestore, eventuale contributo al sostegno ricevuto dall'Amministrazione...).

Nel processo in questione, dal quale è scaturita la sentenza, il Tribunale di Roma ha sostanzialmente accolto la tesi dell'Istituto che agiva in giudizio e che si basava sostanzialmente su sette argomenti:

1. la conseguenza della posizione assunta dalla Corte di Cassazione sui costi del sostegno (e cioè che, in base all'art. 33 della Costituzione, i relativi costi non possono essere posti a carico dello Stato) non può che essere che il sostegno didattico, come qualsiasi altra prestazione della scuola non statale, pretende un corrispettivo da parte di chi ne fruisce;
2. appare evidente che, gravando i relativi costi sulle scuole paritarie e dovendo le stesse accogliere chiunque e garantire a tutti gli alunni la fruizione del diritto all'istruzione in conformità agli ordinamenti generali, queste non possono farlo gratuitamente bensì sono costrette ed esigere delle rette, indispensabili per sostenere i costi dei servizi didattici ed educativi, compreso il sostegno;
3. poiché i contributi pubblici sono scarsissimi, le scuole paritarie devono purtroppo esigere che i servizi didattici siano pagati dalle famiglie, oppure dovrebbero cessare le loro attività;
4. certamente, nell'agire secondo buona fede e correttezza, nel determinare l'importo delle rette tengono conto dell'incidenza sugli introiti dei contributi statali, che tuttavia sono esigui;

5. nella scuola la presenza di alunni disabili impone l'apprestamento di piani di formazione e di sostegno dedicati e ciò tanto nella scuola pubblica che nella scuola privata;
6. trattandosi però di prestazioni ulteriori rispetto all'insegnamento in senso proprio e specificamente finalizzato alla tutela della persona, esse non possono gravare sul bilancio della scuola privata come impresa;
7. per quanto concerne il sostegno didattico, l'unica via percorribile è quella di segnalare all'amministrazione scolastica le necessità e chiederne il relativo contributo; se questo non copre tutti i costi, la scuola non ha altra scelta che esigere dalla famiglia una retta pari ai costi (quindi l'operazione è costo per retribuzioni e contributi previdenziali del docente di sostegno, meno eventuali contributi statali).

Conseguentemente, la sentenza, nel sostanziale accoglimento della linea difensiva dell'Istituto, separa nettamente il profilo pubblicistico e quello privatistico di quel "Giano bifronte" che è la scuola paritaria, evidenziando (correttamente) come:

- sul piano pubblicistico: è indubbio che la sentenza della Cassazione, peraltro ribadendo numerose pronunce anteriori, abbia chiarito il principio che l'onere di sopportare tutte le spese necessarie per i servizi erogati dalle scuole paritarie, incluse quelle per il sostegno, grava sulle scuole stesse, sulla base dell'art. 33 Cost. e del quadro normativo di riferimento;
- sul piano privatistico: diviene centrale verificare, sulla base del principio primario di interpretazione del contratto secondo buona fede, quali siano stati gli effettivi accordi intercorsi tra la famiglia e la scuola in relazione alla sopportazione di tali oneri, ben potendo tali accordi prevedere l'integrale o parziale attribuzione alla famiglia dei costi del sostegno.

La conclusione del ragionamento, quindi, non può che essere la seguente: se sul piano privatistico i rapporti tra scuola paritaria e famiglia dell'alunno disabile devono essere regolati sulla base dell'autonomia contrattuale – vale a dire degli accordi liberamente assunti tra le parti – è evidente che se un accordo sul soggetto cui spetta il pagamento e sull'ammontare di esso non è raggiunto, il contratto non può essere concluso e conseguentemente l'alunno non può essere accolto.