



Disabilità e integrazione effettiva nel mondo della scuola paritaria

1. La definizione di “handicap grave” e la sua proclamazione

L / integrazione effettiva dei soggetti disabili, specie in ambito scolastico, costituisce uno dei mezzi attraverso i quali si esplica la loro personalità.

Dalla logica dell'integrazione, informata al forzato adattamento del “diverso” al contesto dei cc.dd. normodotati, si è passati alla diversa logica dell'**inclusione**, che richiede l'adozione degli accorgimenti necessari ad assicurare a tutti i soggetti che, pur non affetti da una minorazione fisica o psichica, versino in una posizione di debolezza, la concreta possibilità di godere di tale diritto soggettivo perfetto e incompressibile nel suo nucleo essenziale.

L'inclusione è oggi la logica prevalente anche a livello internazionale, come risulta chiaramente enunciato dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

La piena partecipazione del disabile è riconosciuta fra i principi cardine della Convenzione, e più specificamente nell'art.24, in materia di diritto all'istruzione.

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce all'art. 26 il diritto di inserimento dei disabili, statuendo espressamente che *“l'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità”*.

A livello di fonti sovranazionali, l'art.2 del Primo Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, primo comma, statuisce che *“il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno”*.

Ed è noto che lo Stato italiano sia tenuto al rispetto degli obblighi internazionali, tra cui quelli convenzionali, derivanti dalla Cedu che rappresentano norme interposte, integratrici della disposizione costituzionale

con conseguente indiretto rilievo delle stesse, ai fini del giudizio di costituzionalità.

Il nuovo art. 117 Cost. prevede espressamente che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Orbene, la Corte Edu, nella causa Belgian Linguistic, ha affermato il principio per cui la formulazione in negativo del primo comma dell'art.2 non preclude la configurabilità di un diritto soggettivo vero e proprio, a fronte del quale sussiste a carico degli Stati aderenti l'obbligo di garantire un livello minimo di prestazioni il cui mancato raggiungimento avrebbe l'effetto di negare in concreto il diritto.

Dove	Mentre
<i>l'integrazione</i>	<i>l'inclusione</i>
• È una situazione • Ha un approccio compensatorio • Si riferisce esclusivamente all'ambito educativo • Guarda al singolo • Interviene prima sul soggetto e poi sul contesto • Incrementa una risposta specialistica	• È un processo • Si riferisce alla globalità delle sfere educativa, sociale e politica • Guarda a tutti gli alunni (indistintamente/differentemente) e a tutte le loro potenzialità • Interviene prima sul contesto, poi sul soggetto • Trasforma la risposta specialistica in ordinaria

Emblematica è la presa di posizione della Corte EDU anche in relazione alla creazione di classi "speciali", in quanto manifestazione di un trattamento deteriore basato sull'appartenenza ad un gruppo etnico, crea discriminazioni in violazione delle previsioni della convenzione.

Sotto il profilo dell'ordinamento interno, plurime sono le disposizioni richiamabili tra cui l'art. 2 Cost. e l'art. 3 Cost. in materia di uguaglianza formale e sostanziale.

Sotto il profilo della giurisprudenza della Corte Costituzionale, nel 2010, il Giudice delle Leggi è stato investito della questione di legittimità di due previsioni contenute nella L. n.244/2007 (Legge finanziaria per il 2008), le

quali, modificavano *in peius* il regime normativo previgente in materia di insegnanti di sostegno.

La legge 244/2007 aveva, infatti, precluso la possibilità d'assegnare per l'intero monte orario un insegnante di sostegno "dedicato" agli alunni affetti da handicap particolarmente gravi. La Corte rilevava che le misure previste nella legge finanziaria avevano determinato una negazione dei principi su cui si fondava la legislazione speciale in materia di istruzione e disabilità, ledendo l'interesse ad un'effettiva assistenza didattica, poiché veniva negato il diritto all'integrazione scolastica proprio a quei soggetti che versavano in condizioni di più grave disabilità.

Questi i passaggi argomentativi attraverso cui la Corte è pervenuta alla declaratoria dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate: 1) i disabili non sono un gruppo omogeneo. Occorre pertanto procedere all'individuazione delle misure più opportune sul piano dell'istruzione e dell'integrazione scolastica che rendano possibile a ciascun disabile il suo completo inserimento nella società; 2) la scelta operata dal legislatore di sopprimere la previsione che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato non è giustificabile. Ciò, in quanto detta norma costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave.

La ratio della norma, che prevede la possibilità di stabilire ore aggiuntive di sostegno, è, infatti, quella di apprestare una specifica forma di tutela ai disabili che si trovino in condizione di particolare gravità.

Si tratta, dunque, di un intervento specifico e mirato, con finalità di personalizzazione dell'offerta educativa, avendo riguardo alla specifica tipologia di handicap da cui è affetta la persona de qua.

La soluzione individuata dalla Corte si è fondata su un bilanciamento fra il diritto allo studio del disabile e l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, ad esito del quale essa accorda prevalenza al primo. Il problema che la pronuncia della Corte Costituzionale evidenzia è se la quantità e qualità delle prestazioni erogate dallo Stato possano essere sottoposte a sindacato giudiziale, e ciò in quanto il vaglio dei giudici investirebbe scelte attinenti alla politica della spesa.

La soluzione adottata dalla Corte risulta comprensibile attraverso i seguenti passaggi argomentativi: esiste un livello minimo- non reversibile- di talune prestazioni cui è tenuto lo Stato a garanzia del soddisfacimento di diritti individuali inviolabili; la compressione degli stessi non può essere giustificata da esigenze di contenimento della spesa pubblica; i tagli alla spesa pubblica

non possono quindi essere tagli orizzontali, perché essi metterebbero tutti gli interessi sullo stesso piano.

D'altronde, il diritto all'istruzione di coloro che hanno specifiche esigenze, diverse da quelle dei normodotati, e modulato su tali

ultime, può considerarsi mera applicazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2, Cost.

Dunque, da una visione propriamente "medica", condotta sul piano terapeutico volta ad assicurare un'assistenza al disabile nel presupposto di una sua "malattia", e cioè di una sua "anormalità", e dunque escludente, si è passati ad una visione "sociale", ad una **strategia dell'inclusione**, nel presupposto che il disabile possa far parte attiva della comunità.

La diversità, lungi dall'essere sinonimo d'inferiorità, impone risposte personalizzate a bisogni specifici. La stessa definizione di "disabilità" è evocativa di una diversa abilità, di una "capacità residua", che non viene come in passato pregiudizialmente negata, ma, al contrario, riconosciuta, da un lato, come esistente, pur con tutte le sue particolarità, e, dall'altro, ritenuta meritevole di valorizzazione.

Conclusivamente, si può osservare che il diritto all'istruzione degli alunni diversamente abili è stato oggetto d'un processo evolutivo nazionale e sovranazionale improntato alla necessità di garantire un trattamento adeguato agli specifici bisogni speciali delle categorie "svantaggiate".

L'ART.2 DEL PRIMO PROTOCOLLO DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, PRIMO COMMA, STATUISCE CHE ***"IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NON PUÒ ESSERE RIFIUTATO A NESSUNO"***.

2. La disciplina vigente delle scuole paritarie in materia di integrazione scolastica.

Dai principi dell'ordinamento in materia di diritti delle persone con disabilità deriva, secondo quanto si desume dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, **che è compito della Repubblica adottare i provvedimenti che rendano effettivo il diritto allo studio di queste persone, con particolare riferimento alla disponibilità di personale appositamente qualificato, docente e non docente (art. 8, comma 1, lett. d), ed è compito dello Stato garantirne il diritto all'educazione e all'istruzione nelle sezioni di scuola materna e nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado (art. 12, L. n. 104/1992).** A tal fine, nelle scuole devono essere garantite

attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati (art. 13, comma 2).

Ai sensi della L. n. 62 del 2000, le scuole paritarie private fanno parte, accanto alle scuole statali, del sistema nazionale di istruzione.

Svolgendo un servizio pubblico, le scuole paritarie accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con handicap, e assicurano l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio.

Nel sistema così delineato, la scuola statale e quella paritaria devono garantire i medesimi standard qualitativi: il sostegno scolastico degli alunni e degli studenti disabili è presupposto e condizione indefettibile per il riconoscimento, e il mantenimento, della parità della scuola privata paritaria, dovendo questa in ogni caso garantire al minore portatore di handicap le medesime condizioni di frequenza e di apprendimento assicurate dalla scuola statale, e quindi il sostegno specializzato nella misura necessaria, secondo quanto stabilito in sede di piano educativo individualizzato.

Come evidenziato dalla Suprema Corte con la pronuncia n.9966 del 2017, a Sezioni Unite, *"il soggetto obbligato sostanziale a garantire all'alunno disabile iscritto ad una scuola privata paritaria il servizio educativo e ad assicurargli le medesime prestazioni di supporto dell'insegnante di sostegno di cui egli usufruirebbe qualora fosse iscritto ad una scuola statale, è la stessa scuola privata paritaria; è nei confronti di questa che va indirizzata la pretesa ad ottenere il sostegno specializzato nella misura accertata come necessaria in concreto nel piano educativo individualizzato"*.

L'attuale disciplina di settore evidenzia, peraltro, che lo Stato concorre, mediante la corresponsione di contributi, all'assolvimento dell'obbligo della scuola privata paritaria di realizzare il diritto fondamentale all'istruzione dell'alunno disabile.

Il sistema normativo da tempo riconosce la partecipazione dello Stato agli oneri economici derivanti dall'applicazione della L. n. 104 del 1992, mediante apposite provvidenze, sul rilievo, evidentemente, che l'assegnazione di un insegnante di sostegno richiede l'erogazione di prestazioni ulteriori rispetto a quelle ordinarie. Tali provvidenze sono dirette, non già a finanziare l'istituzione della scuola privata, ma a rendere concretamente possibile, da parte di questa in quanto parte del sistema nazionale di istruzione, l'impegno verso l'accoglienza e l'integrazione scolastica del disabile e la garanzia dell'effettività del suo diritto all'istruzione.

È significativa, in questa direzione, lo stessa L. n. 62 del 2000, la quale, nel dettare norme sulla parità scolastica, prevede, al comma 14 dello stesso

articolo 1, l'autorizzazione, a decorrere dall'anno 2000, della spesa di L. 7 miliardi di lire "per assicurare gli interventi di sostegno previsti dalla L. 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, nelle istituzioni scolastiche che accolgono alunni con handicap".

La disciplina di fonte primaria - che si completa con il Decreto Legge 5 dicembre 2005, n. 250, articolo 1-bis, (*Misure urgenti in materia di scuola, università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie*), e con la L. 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 636, (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007*) - ha avuto un seguito attuativo con il Decreto Ministeriale 21 maggio 2007, il quale prevede, all'articolo 8, che ***alle scuole paritarie di ogni ordine e grado, le quali accolgono studenti certificati per handicap in base alla L. n. 104 del 1992, effettivamente iscritti e frequentanti, "è assegnato un contributo annuale per ogni alunno certificato", che "potrà essere differenziato per i diversi gradi di istruzione"***, stabilendo anche, all'articolo 5, comma 3, che ***"alle scuole primarie paritarie con convenzioni di parifica o convenzionate ex L. n. 27 del 2006 è altresì riconosciuto il contributo annuale... riferito a 24 ore settimanali di sostegno di alunni certificati in base alla L. n. 104 del 1992... parametrato in relazione al numero di ore di sostegno riconosciute dal gruppo di lavoro provinciale sull'handicap e previste in convenzione"***.

Analoghe disposizioni sono contenute nei decreti ministeriali che hanno stabilito, per gli anni scolastici successivi, criteri e parametri per l'assegnazione di contributi per l'inserimento dell'handicap nella scuola paritaria (si tratta del Decreto Ministeriale 18 marzo 2009, n. 34, del Decreto Ministeriale 4 novembre 2009, n. 89, del Decreto Ministeriale 25 marzo 2011, n. 25, e del Decreto Ministeriale 26 marzo 2012, n. 24).

A sua volta, il Decreto del Presidente della Repubblica 9 gennaio 2008, n. 23, nel dettare il regolamento in materia di convenzioni con le scuole primarie paritarie, contempla la previsione di un contributo annuo da assegnare alle scuole primarie paritarie che hanno stipulato l'apposita convenzione, modulato con riguardo, tra l'altro, al *"numero di ore di sostegno per gli alunni disabili previste dal piano educativo individualizzato"* e al *"numero di ore di sostegno integrativo necessarie per alunni in difficoltà di apprendimento su progetto aggiuntivo"*.

Sempre a livello di ricognizione normativa, va evidenziata la L. 26 maggio 2016, n. 89 (di conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 29 marzo 2016, n. 42), la quale introduce, a decorrere dall'anno 2017, la corresponsione di ***un contributo alle scuole paritarie di cui alla L. n. 62 del***

2000, "in proporzione agli alunni con disabilità frequentanti, nel limite di spesa di 12,2 milioni di euro annui".

Allo stato della disciplina attuale, le provvidenze finanziarie dello Stato, lungi dal risolversi in un trasferimento allo Stato dell'intero costo sostenuto dalla scuola privata per retribuire l'insegnante di sostegno assunto dalla stessa scuola privata, rappresentano piuttosto **un contributo a parziale copertura di quel costo**: un contributo la cui misura è fissata - come stabilisce il Decreto del Presidente della Repubblica n. 23 del 2008 - nel limite dello stanziamento di bilancio sull'apposito capitolo di spesa e che è parametrato, tra l'altro, al numero di ore di sostegno previste dal piano educativo individualizzato.

Tale trattamento differenziato fra scuola statale e paritaria si traduce, *in primis*, in livelli inadeguati degli interventi che è compito dello Stato garantire e nella violazione del diritto all'integrazione dell'alunno disabile, ove la scuola privata non sia in condizioni di assicurare la copertura finanziaria dell'insegnamento di sostegno. Ciò, con inammissibile e ingiustificata discriminazione tra gli alunni disabili della scuola statale e quelli delle scuole paritarie.

A tal fine, è richiamabile non solo il principio costituzionale di eguaglianza ma anche l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848: **«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione»**. All'art. 14 della CEDU corrisponde l'art. 21 (non discriminazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che dispone: **«È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali»**.

Per discriminazione — secondo la giurisprudenza Cedu — si intende il fatto di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e

ragionevole, persone che si trovano, in un determinato campo, in situazioni comparabili.

Tale è quanto accade, in relazione al diritto al sostegno, fra alunni di scuole paritarie e scuole statali.

Inoltre, tale diversificazione del regime giuridico origina una discriminazione fra scuola paritaria e statale, contraria non solo al principio di uguaglianza, ma anche alla libertà comunitaria di prestazione di servizi e al generale divieto, eurounitario, di discriminazione.

Inoltre, rende difficoltoso il controllo degli USR sull'effettivo utilizzo della quota di finanziamento erogata alle scuole e sul possesso dei titoli da parte dei docenti di sostegno.

Fondato è anche il timore che lo Stato italiano possa essere evocato in giudizio di fronte alle Corti sovranazionali ed, in particolare, davanti alla Cedu, con insostenibili esborsi a carico dell'erario; esborsi che, ricomprendendo eventuali pretese risarcitorie, potrebbero superare apprezzabilmente quelli necessari per porre fine alla suddetta discriminazione.

Sarebbe auspicabile, pertanto, che - nell'ambito della disciplina generale della promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, introdotta dal D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 66 - il problema del sostegno scolastico fosse regolato in modo omogeneo per le scuole pubbliche statali e per quelle private paritarie, prevedendo, al contempo, l'obbligo, per queste scuole, di stipulare contratti individuali di lavoro per il personale insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore, istituito dall'art. 1, comma 4, lettera e), L. n. 62/2000.

All'uopo, sarebbe sufficiente l'aggiunta al D.Lgs. n. 66/2017 di un articolo del seguente tenore:

«Art. 10-bis - Scuole paritarie

1. Le risorse per il sostegno didattico di ciascun avente diritto, a carico del bilancio dello Stato, sono assegnate dall'USR alle scuole paritarie di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62, in base alla proposta formulata dal gestore, con le modalità e i criteri di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 10, nell'ambito delle risorse disponibili, nel rispetto del principio nazionale e sovranazionale di uguaglianza e non discriminazione rispetto alle scuole pubbliche.

2. La scuola paritaria, assegnataria delle risorse di cui al precedente comma, deve garantire a ciascun avente diritto un numero di ore di docenza di sostegno pari a quelle individuate in sede di elaborazione del piano educativo individualizzato, da remunerarsi in base ai minimi retributivi determinati dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro applicata al rapporto con il docente di sostegno.».