

QUESTION TIME
GRUPPO SCUOLA ANFFAS A
SEGUITO DELLA SENTENZA
TAR LAZIO N. 9795/2021

A seguito dell'emanazione della sentenza del TAR Lazio n. 9795/2021 e del conseguente annullamento del D.I. n. 182/2020 sui nuovi modelli di PEI e relative linee guida, viene meno il diritto degli alunni ad avere un proprio PEI, realizzato per tempo, con tutti gli elementi che erano stati previsti ?

No; si continuerà ad osservare la disciplina applicabile già dettata dalla l. n. 104/92 e dal d.lgs. n. 66/2017, che, chiaramente, non è stata intaccata in alcun modo dalla sentenza. I GLO, quindi, nella loro completa composizione, dovranno essere convocati per tempo per redigere i PEI per ciascun alunno con disabilità, rispettando le scadenze indicate dall'art. 7 del decreto, ossia fine ottobre per la definizione del Piano, fine giugno per la valutazione finale e quantificazione dei sostegni per l'a.s. successivo con almeno una valutazione intermedia in corso d'anno.

I PEI, inoltre, dovranno esplicitare tutti gli elementi già previsti, definendo gli obiettivi didattici ed educativi, la modalità e la quantificazione del sostegno didattico e non didattico, l'eventuale interazione con il progetto individuale ove già redatto o in corso di definizione, ecc..

Gli obiettivi minimi delle singole discipline vengono articolati dai singoli docenti o vi è un quadro ordinamentale di riferimento? Sono utili a capire se l'alunno è in grado di affrontarli o è necessaria la stesura di un PEI differenziato?

In base all'art. 7 comma 2 lett. c) e d) il PEI individua gli obiettivi educativi e didattici ed esplicita le conseguenti modalità di sostegno didattico e verifica indicando anche gli eventuali criteri di valutazione in relazione alla programmazione individualizzata del singolo alunno/a con disabilità.

Il PEI, pertanto, è composto anche da una progettazione che specifica, in relazione alle diverse discipline, se gli obiettivi e la valutazione coincidono con quella della classe o se vi è una personalizzazione.

Infatti, fino alla scuola secondaria di primo grado anche se la progettazione disciplinare è del tutto differenziata da quella della classe, l'alunno, pur valutato in base agli obiettivi previsti nella progettazione specifica per lui, potrà conseguire il diploma.

Nella scuola secondaria di secondo grado, invece, come successo fino ad oggi, si può avere una progettazione disciplinare identica a quella della classe o personalizzata con prove equipollenti (che in sostanza si riconduca almeno agli obiettivi minimi ministeriali per ciascuna materia) che portino comunque l'alunno, all'esito di una verifica positiva in sede di esame di stato finale conclusivo del secondo grado di scuola, al diploma. Solo una progettazione del tutto personalizzata, esclude invece il conseguimento del diploma.

Del resto, ciò era previsto già nell'Ordinanza Ministeriale n. 90/2001, di cui era stata prevista l'abrogazione proprio dal decreto interministeriale oggi oggetto di annullamento integrale, con la conseguenza che tale ordinanza torna a spiegare i suoi effetti.

In assenza del documento Profilo di funzionamento e stante l'abrogazione del DPR 24.02.1994 (che faceva riferimento alla Diagnosi funzionale e al Profilo dinamico funzionale), come è possibile elaborare il PEI seguendo le norme del DLgs 66/2017?

Innanzitutto, è utile ricordare che, non essendo entrato a regime il nuovo profilo di funzionamento e le relative linee guida del Ministero della Salute, pur essendo formalmente già abrogato il DPR del 24 febbraio 1994 (che prevedeva la diagnosi funzionale ed il profilo dinamico funzionale), il GLO potrà ugualmente continuare ad utilizzare le precedenti certificazioni, compresa la diagnosi funzionale.

E' logico che nessun problema si poneva e si pone rispetto agli alunni che hanno vista rilasciata una certificazione nel corso del periodo di vigenza della precedente normativa, ossia fino al 1° settembre 2019, visto che la stessa comunque varrebbe fino al loro passaggio di grado di istruzione, stante quanto previsto dall'articolo 19 comma 7 bis del D.Lgs. n. 66/2017.

Ma anche nel periodo successivo al 1° settembre 2019 (nonostante sia, di norma, venuta meno la certificazione della diagnosi funzionale e del profilo dinamico funzionale) non sono risultate ad Anffas segnalazioni circa il un rifiuto da parte delle ASL di rilasciare altre certificazioni. E' chiaro che, in questo sistema transitorio, si interverrà ove in futuro dovessero sorgere difficoltà rispetto al rilascio delle certificazioni da parte delle ASL.

Lo stesso TAR Lazio n. 9795/2021 ricorda ciò, precisando che *«sono le stesse Amministrazioni a prevedere che nel periodo transitorio, ossia **nelle more dell'adozione delle prefate linee guida da parte del Ministero della Salute e degli altri Ministeri chiamati in causa, i GLO debbano continuare a prendere in considerazione le precedenti certificazioni sanitarie, ossia la diagnosi funzionale ed il profilo dinamico funzionale che, tuttavia, non essendo basate sul modello ICF, non necessitano di alcuna norma di adeguamento per la redazione del PEI»***

Se si deve applicare il d.lgs. n. 66/17 (come corretto dal successivo D.lgs. n. 96/19) il GLO approverà il PEI e il ruolo della famiglia, in posizione minoritaria, sarà comunque marginale. Come si concilia con le direttive indicate dalla sentenza del Tar? Come si ritiene di eliminare il problema creato dal d. lgs. n. 66/17 e 96/19, secondo i quali i pei devono essere «approvati»? Alla luce delle indicazioni date dalla sentenza del Tar ritenete che, come associazione, dovremmo ribadire il ruolo paritario della famiglia all'interno del GLO?

Non si ritiene affatto che il ruolo della famiglia, all'interno del GLO, sia marginale. Essa ha pari dignità rispetto a tutti gli altri componenti del gruppo, sia nella costruzione del PEI dell'alunno sia, più in generale, nel contribuire al raggiungimento della piena e proficua frequenza scolastica da parte dello stesso. Tutto ciò, proprio alla luce di quanto previsto dal d.lgs. n. 66/2017, il cui impianto è costruito proprio sul generale principio di partecipazione della famiglia e corresponsabilità (art. 1). E' espressamente previsto, infatti, che l'inclusione scolastica *“costituisce l'impegno fondamentale di tutte le componenti della comunità scolastica le quali, nell'ambito degli specifici ruoli e responsabilità, **concorrono** ad assicurare il successo formativo delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti.”*

Rispetto al GLO e al PEI, semmai, è opportuno ricordare alle famiglie che nei verbali degli incontri deve essere data evidenza dell'apporto fornito, nonché di ulteriori aspetti e argomentazioni significativi, compreso l'eventuale e motivato dissenso rispetto alle proposte via via avanzate.

La verbalizzazione, infatti, deve essere vista anche come uno strumento utile a rafforzare il ruolo della famiglia, che, come detto sopra, ha pari dignità rispetto agli altri componenti del gruppo e, quindi, la possibilità di incidere sulle scelte, ancor di più quando le ragioni sono sostenute da solide motivazioni (es. risultati anno precedente, obiettivi da perseguire, significativi mutamenti della progettazione disciplinare ecc.). Le scelte rispetto ai diversi elementi del PEI dovrà invece ancorarsi alle motivazioni più che ad ulteriori criteri o meccanismi come quello della votazione, cui si potrebbe essere indotti a pensare di primissimo acchito, visto l'utilizzo del termine “approvazione”, ma non risulta che mai a tale «termine» sia stato dato il valore di indurre a votare, volta per volta, in GLO, anche perché le determinazioni del GLO non vengono dal criterio della maggioranza/minoranza di voti, ma da una coerenza rispetto all'evidenza istruttoria. Ove, al contrario, tutto ciò dovesse verificarsi, non si esiterà a chiedere indicazioni in merito al ministero, finalizzate ad ottenere chiara indicazione sul punto nel rispetto del principio della parità e corresponsabilità di tutti i diversi sopra espresso.

A seguito dell'emanazione della sentenza e della Circolare ministeriale n. 2044/2021 è stato espressamente escluso che gli alunni possano frequentare la scuola con orario ridotto salvo non vi sia, nel caso di svolgimento di terapie o prestazioni sanitarie, la possibilità di recuperare le ore perdute, salvaguardando il principio dell'obbligo della frequenza. Come si concilia tale previsione con i casi in cui le terapie, in accordo con i genitori, venivano, fino a ieri, svolte di mattina? E in che modo recuperare nei casi in cui vi sia una frequenza con orario pieno?

Tendenzialmente, in virtù del principio espresso dall'art. 12, c. 4 della l. n. 104/92, l'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione, già di rilievo costituzionale (art.33 cost.) *“non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap”* con la conseguenza che eventuali terapie non possono svolgersi in orario scolastico, ma dovrebbero essere opportunamente posticipate in orario pomeridiano.

Tale principio era ripreso anche nella nota del 4 agosto 2009 “Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità”, che, relativamente alla programmazione, lasciava cautelativamente uno spazio solo ad eventuali esigenze di salute dell'alunno e situazioni di contesto tali da determinare l'impossibilità di frequentare per tutto l'orario, in ogni caso da motivare e programmare a cura del GLO.

Nonostante tutto, si era, sino ad oggi, creata la consuetudine di fissare, invece, gli orari delle terapie in fascia mattutina con conseguente riduzione di orario.

Purtroppo, la sentenza è entrata molto nel merito di tale questione, sulla scorta delle censure formulate dai ricorrenti, arrivando in un suo passaggio a eliminare nettamente ogni possibilità di riduzione dell'orario, salva la possibilità di farlo per terapie, prevedendo però in ogni caso il recupero delle ore perse. Ciò, chiaramente, si traduce in una situazione di caos, visto che **apparentemente sembra che il passaggio della sentenza, anche perché integralmente ripreso dalla Circolare del Ministero, escluda qualsivoglia altra possibilità** con il rischio di eventuali preclusioni sollevate da oggi in poi da parte dei dirigenti scolastici rispetto a entrate posticipate/uscite anticipate o nel corso dell'orario scolastico per terapie.

Occorre però ricordare che gli articoli 2, comma 10, e 14, comma 7, del DPR 122/2009 hanno previsto che **le istituzioni scolastiche possono stabilire**, sia per il primo che per il secondo ciclo, **motivate e straordinarie deroghe** al limite della frequenza dell'orario scolastico annuale nel minimo del 75% **per assenze documentate e continuative, a condizione, comunque, che tali assenze non pregiudichino, a giudizio del consiglio di classe, la possibilità di procedere alla valutazione degli alunni interessati.**

Il GLO fatto a distanza su Google Meet con l'approvazione del PEI messo a verbale ha comunque valore anche senza la firma a penna dei vari partecipanti?

Si ritiene che il GLO e il PEI elaborato con tale modalità abbia valore, ma che, chiaramente, tale passaggio debba essere poi seguito da un invio da parte della scuola del verbale e del PEI da sottoscrivere anche con modalità digitale.

Qualora vi sia l'esigenza di ristrutturare alcune parti del Pei, comunque il Dirigente nelle more dovrà inviare subito il verbale per condivisione di quanto comunque registratosi rispetto ai vari aspetti del PEI, anche e soprattutto rispetto a quelli necessitanti della modifica definita nel GLO.

Che ruolo ha il GIT nell'attribuzione dei posti di sostegno?

I GIT, Gruppi per l'inclusione territoriale, sono previsti a livello provinciale dagli artt. 9 e 10 d.lgs. 66/2017. Tali gruppi, tuttavia, non sono operativi in quanto non è stato ancora emanato il decreto previsto dall'art. 9, comma 7, del d.lgs 66/2017.

I GIT, comunque, avranno il compito di supportare le Istituzioni scolastiche nell'elaborazione del PEI, e di dare un parere sull' organico di sostegno didattico che il Dirigente scolastico chiederà all'USR.

Ciò implica che, a monte, il dirigente abbia supportato la propria quantificazione sulla base delle proposte di sostegno didattico contenute nei PEI di giugno e delle risorse già disponibili presso l'istituto.

Si ritiene, quindi, che il parere dei GIT potrà essere positivo o difforme rispetto al fabbisogno totale richiesto dal ds, ma solo nel senso di ritenere necessario un aumento e non una diminuzione delle ore, visto quanto sul punto indicato dal pronuncia del Tar Lazio n. 6920/2021.

Alla luce della sentenza del TAR Lazio n. 9795/2021, come devono essere programmate le attività in laboratorio fuori dalla classe?

Nei modelli di PEI era rimasto il riferimento alla possibilità di svolgere ore fuori dalla classe in laboratori. Il TAR ha accolto la censura dei ricorrenti escludendo la *“possibilità di esonero generalizzato degli alunni disabili da alcune attività della classe, con partecipazione ad attività di laboratorio separate, in contrasto con le disposizioni di cui al d.lgs. n. 62/2017 “*

Di conseguenza, tali attività potranno essere previste eccezionalmente ed episodicamente, non in modo generalizzato, limitate nel tempo e nella frequenza, per oggettive, comprovate, e particolari esigenze educative e didattiche, come potrebbe essere, per esempio, la costituzione di un gruppo di approfondimento o di recupero su alcune unità di apprendimento insieme ad altri compagni della propria classe che ne potrebbero avere bisogno **per preparare l'alunno con disabilità e i compagni a nuove e più intense attività di classe in aula secondo quanto valutato e condiviso dal GLO**. Ma, in ogni caso, seppur per brevi ed episodici periodi, ciò dovrà essere sempre fatto oggetto di valutazione e condivisione con il GLO. Al di fuori di questi motivati e specifici casi, l'attività fuori dalla classe è da ritenersi illegittima, come, peraltro, confermato anche dal TAR.

Su tale aspetto, si ricorda anche l'approccio restrittivo utilizzato nella Nota 4 agosto 2009 - Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità ove, parimenti, si affermava che *«è contraria alle disposizioni della legge n. 104/1992, la costituzione di laboratori che accolgano più alunni con disabilità per quote orarie anche minime e per prolungati e reiterati periodi dell'anno scolastico»*.

Per quanto riguarda l'orario del docente di sostegno, quali sono i criteri che si devono seguire sia relativamente alla formazione dell'insegnante sia relativamente alle ore in cui vi è la sua presenza in classe?

Di norma, anche l'orario e quindi l'utilizzazione del docente di sostegno deve essere condiviso nel GLO e stabilito nel PEI in quanto è un elemento rientrante tra le “modalità del sostegno didattico” indicate dall'art. 7 del d.lgs 66/2017 (in aggiunta alla proposta di ore).

In base a ciò si potrà decidere, ad esempio, di prevedere la presenza dell'insegnante durante le lezioni delle materie afferenti agli ambiti in cui si rileva una maggiore necessità in relazione agli obiettivi da raggiungere.

Quindi il criterio da seguire, in ogni caso, dovrebbe condurre a suddividere l'orario dell'insegnante di sostegno in relazione ai bisogni emersi e agli obiettivi stabiliti nel PEI e non alla specifica area di competenza dell'insegnante assegnato (visto che è un docente «facilitatore» della lezione comunque tenuta da un insegnante curricolare) o alle esigenze organizzative della scuola. Del resto, seppur in passato per la sola scuola secondaria di secondo grado fossero previste graduatorie per il sostegno suddivise per 4 aree, con l'articolo 15, del Decreto Legge n. 104/2013 si è stabilito che le aree scientifica (AD01), umanistica (AD02), tecnica professionale artistica (AD03) e psicomotoria (AD04) fossero unificate».

Comunque, già in sede di definizione del PEI a cura del GLO (in ogni caso da svolgere entro fine ottobre) la famiglia potrà portare l'attenzione su questo specifico aspetto, chiedendo una migliore distribuzione oraria alla luce della necessità di supportare il percorso didattico.

Le ore richieste per l'a.s. 2021/2022 con il GLO di fine anno scolastico scorso, devono essere garantite? Anche le richieste di eventuali ore in deroga? O l'annullamento del nuovo PEI ne elimina la richiesta?

Si ritiene che le risorse già assegnate (anche in deroga) in base alle proposte dei GLO di fine anno e quindi alle richieste del dirigente scolastico nelle more dell'emanazione della sentenza del Tar Lazio, possano essere considerate valide, fermo restando la possibilità della famiglia di impugnare se non ritenute congrue, a maggior ragione se scaturite dall'utilizzo dei modelli di quantificazione delle risorse introdotti dal D.I. n. 182/2020 poi annullato. Ugualmente permangono valide le richieste di assegnazione di ore in deroga presentate o ancora in via di presentazione da parte del Dirigente Scolastico a cui dovrà rispondere l'Amministrazione Scolastica, secondo i criteri già espressi dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2010.