



CENTRO ANTIDISCRIMINAZIONE

Franco**b**ompreszi

IL “NUOVO” PEI, NEL SOLCO DELLA RIFORMA DELLA “BUONA SCUOLA”

Ogni anno circa 400 persone si rivolgono al Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi segnalando difficoltà e problemi di inclusione dei loro figli all'interno delle scuole di ogni ordine e grado. Nonostante il diritto all'inclusione scolastica sia tutelato da norme precise (dalla legge 104/1992 fino alla legge 18/2009) molte barriere culturali e ambientali pongono ancora oggi gli alunni e le famiglie in situazione di grande discriminazione. Le segnalazioni che giungono al Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi riguardano bambini, alunni e studenti con disabilità che sono esclusi dalle lezioni, dalle uscite didattiche, dai laboratori, dalle feste. In altre parole, sono esclusi dall'effettiva inclusione scolastica, sia dal punto di vista della didattica sia dal punto di vista educativo, non corrispondendo alle loro effettive esigenze i supporti didattici, educativi e assistenziali messi a disposizione dalla scuola e non essendo stato realizzato un ambiente di apprendimento inclusivo.

Partendo dalla analisi del nuovo Decreto Interministeriale 182/2020 e delle relative Linee Guida, valutando e incrociando le richieste e situazioni che giungono al CAFB, riteniamo opportuno evidenziare le seguenti riflessioni.

ANALISI DEL D.I.: ASPETTI INNOVATIVI E POSITIVI

- La predisposizione di uno **schema nazionale unico di PEI**, con quattro differenti modelli per ciascun ordine di scuola (infanzia, primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado), al posto della molteplicità di PEI fin qui utilizzati autonomamente dalle istituzioni scolastiche
- La **garanzia di tempi certi** nella formulazione dei PEI:
 - ✓ **PEI provvisori** (per definire la proposta delle risorse ritenute necessarie per l'anno scolastico successivo per gli alunni che iniziano il percorso scolastico o hanno ricevuto la prima certificazione nel corso dell'anno): elaborati entro **giugno** dell'anno scolastico precedente;
 - ✓ **PEI definitivi** (per tutti gli alunni): elaborati entro **ottobre**;
Verifica in corso d'anno: elaborati entro **aprile** o quando se ne ravvisi la necessità, anche per apportare eventuali modifiche;
 - ✓ verifica finale e proposta delle risorse ritenute necessarie per l'anno scolastico successivo: elaborati entro **giugno**.
- Il principio della **corresponsabilità educativa scuola-famiglia** prevista dall'art. 7, comma 2 del D.Lgs. 66/2017 e della **presa in carico dell'alunno con disabilità da parte di tutta la comunità scolastica**: un passo avanti significativo rispetto a quanto prevedeva la Legge 104/1992.



- Il **diritto al Progetto di vita** ex art. 14 della Legge 328/2000, così come sviluppato dall'art. 6, comma 2 del D.Lgs. 66/2017, corretto e integrato dal D.Lgs. 96/2019, che prevede che le *prestazioni, i servizi e le misure di cui al Progetto individuale siano definite anche con la partecipazione di un rappresentante dell'istituzione scolastica interessata*.
- La **valutazione individualizzata degli apprendimenti** dell'alunno in ogni disciplina al posto della valutazione per aree da parte di tutto il Consiglio di classe.
- Il fondamentale riferimento alla necessità di **valutazione delle barriere presenti nel contesto**, in linea con la definizione di disabilità ex Legge 18/2009 per cui la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali in primis ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di eguaglianza con gli altri.
- La garanzia dei principi contenuti nella *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, quali:
 - il **principio di autodeterminazione**, prevedendo la **partecipazione al GLO degli stessi studenti con disabilità** nella scuola secondaria di secondo grado;
 - il principio dell'**accomodamento ragionevole**.

Gli aspetti sopra citati sono sicuramente da valutare positivamente e va dato atto alla FISH, che ha partecipato a tutte le sedute dell'Osservatorio permanente per l'inclusione scolastica, di aver proposto in tale Gruppo consultivo del Ministero dell'Istruzione significative correzioni a molte storture presenti nelle bozze di PEI e nelle relative Linee Guida Ministeriali. Tuttavia, **ci si sarebbe aspettati che il Decreto Interministeriale in esame arrivasse dopo l'emanazione delle Linee Guida per l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica e del Profilo di Funzionamento (di cui all'art. 5 comma 6 del D.Lgs. 66/2017)**, documento dal quale si dovrebbe partire per la redazione dei nuovi PEI e per attivare i sostegni e gli strumenti indispensabili per garantire il diritto all'inclusione scolastica.

ANALISI DEL D.I.: ASPETTI CRITICI

Riteniamo di fondamentale importanza evidenziare anche **le criticità presenti nei testi di riforma ministeriali**, proprio in vista della possibilità di modifiche del nuovo PEI, prevista dall'art. 21 del [D.I. 182/2020](#). Questo, infatti, stabilisce che un apposito Comitato Tecnico, istituito presso il Ministero dell'Istruzione con la partecipazione anche di rappresentanti designati dal Ministero dell'Economia e delle finanze, possa valutare le osservazioni pratiche che derivano dall'applicazione della normativa previgente e attualmente in vigore per la tutela dei diritti degli alunni con disabilità, al fine di apportare le opportune modifiche, rivedendo, integrando o modificando i modelli di PEI sulla base delle indicazioni pervenute dalle scuole.

Inoltre, il decreto sul nuovo PEI lascia inalterata quella che è considerata un'altra grande criticità del sistema di inclusione scolastico degli alunni con disabilità, ovvero il sistema di reclutamento degli insegnanti sulle cattedre di sostegno e la loro continuità didattica. Ad oggi, il reclutamento risulta, infatti, gravemente tardivo e avviene sulla base di graduatorie governate da criteri che non garantiscono né continuità didattica, né formazione adeguata. Sebbene il D.l. 182/2020 non sia stato concepito per questa finalità, riteniamo senza dubbio prioritario ed urgente definire tale aspetto in modo coordinato tra gli organismi di governo dello Stato.

Composizione GLO - Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione

I genitori

Il GLO è il punto di forza intorno al quale si struttura il diritto all'inclusione scolastica e sociale degli alunni con disabilità. Da tale gruppo viene elaborato il PEI, strumento indispensabile per creare le basi per costruire l'inclusione nella scuola, coinvolgendo tutti gli attori della rete. Il nuovo Decreto fa una importante, e diremmo grave, distinzione tra i partecipanti.

L'art. 3, comma 1 del D.l. 182/2020 statuisce che il GLO è «**composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe**», ma al comma 2 utilizza altre parole, affermando che **vi "partecipano" i genitori**.

Sono due espressioni diverse, che potrebbero portare a individuare ruoli diversificati all'interno del GLO. È sì vero che, dalla lettura di tutto il D.l., la famiglia è chiamata a collaborare, ma è anche vero che la scuola ha delle responsabilità oggettive e deve proseguire nella sua finalità educativa e pedagogica a favore degli alunni, anche nei casi in cui la famiglia non sia presente, e deve quindi potere convocare il GLO anche in assenza della famiglia. Tuttavia, per non rischiare di incorrere in interpretazioni restrittive e discriminatorie, riteniamo opportuno – in questo tempo dato – modificare i modelli, in modo che i genitori siano definiti nei testi ministeriali come **"componenti a pieno titolo" del GLO**, alla stregua del rappresentante dell'Unità di valutazione Multidisciplinare dell'ASL (art. 3, comma 3 del D.l. 182/2020).

Segnaliamo che da questa versione del Decreto e delle Linee Guida potrebbero derivare dei problemi in sede di ricorso. Per tale motivo, come facciamo da sempre, continueremo a consigliare alle famiglie e alle associazioni che le sostengono di chiedere di fare verbalizzare la riunione del GLO (art. 4, comma 8 del D.l. 182/2020) in modo che vengano messe in evidenza le divergenze individuate rispetto alla proposta della scuola, così da poterle utilizzare davanti all'autorità giudiziaria.

L'esperto della famiglia

Da sempre si consente che alle riunioni del GLO possa partecipare, autorizzato dal Dirigente Scolastico, un esperto indicato dalla famiglia, ma il D.l. 182/2020 (art.3, comma 6) ora specifica che è ammesso al GLO non più di un esperto e la sua partecipazione ha **valore consultivo e non decisionale**. Nelle Linee Guida (pag. 9) si afferma, inoltre, che l'esperto deve dichiarare di **non essere retribuito dalla famiglia**. Se rispetto alla limitazione del numero di esperti non abbiamo in via generale alcuna obiezione, dall'altra parte riteniamo invece che debba essere eliminata dal testo normativo **la previsione relativa**

alla retribuzione e che le famiglie possano e debbano essere **libere di fare partecipare al GLO il proprio esperto**, retribuito o meno, lo stesso che segue i propri figli con disabilità all'interno del più complesso Progetto Individuale previsto dall'art 6. del D.Lgs. 66/2017.

Attività GLO – PEI

Le nuove modalità di proposta e assegnazione delle ore di sostegno e assistenza di cui alle tabelle in allegati C e C1

Segnaliamo, inoltre, delle criticità con riferimento alle nuove modalità di proposta e assegnazione delle **ore di sostegno, di assistenza specialistica all'autonomia e alla comunicazione e di assistenza di base** contenute nelle **tabelle di cui agli allegati C e C1**. Le tabelle fanno riferimento ai concetti di “debito di funzionamento”, nonché di “barriere presenti nel contesto”.

In primo luogo, desta perplessità l'introduzione, ai fini del riparto delle risorse – tra cui l'assegnazione delle ore di sostegno – del concetto del tutto inedito di “**debito di funzionamento**”, che non trova altrove alcun riscontro, né normativo né classificatorio (sulla base dell'ICF), e la cui definizione al momento non risulta molto chiara. Il profilo più problematico che ne deriverebbe è che si determinino **nuovi automatismi** nell'assegnazione delle ore di sostegno correlati all'individuazione delle principali dimensioni (relazione, comunicazione, autonomia, apprendimento) interessate dal bisogno di supporto.

Inoltre, mentre in tabella sono esplicitate con adeguata precisione le aree del c.d. “debito di funzionamento”, tratte dal Profilo di Funzionamento, così non avviene – al contrario – con riferimento alle **barriere presenti nel contesto**. Viene introdotto il principio, importantissima innovazione, ma non si declinano le indicazioni specifiche per quell'alunno/studente. Si tratta di una grave lacuna, poiché anche queste ultime incidono sulla condizione di disabilità che presenta l'alunno, così come definita dalla Legge 18/2009. Si nota, dunque, solo una scarsa attenzione dal punto di vista pratico per il contesto ambientale e relazionale – centrale, invece, nella classificazione ICF e per formulare il PEI alla luce degli strumenti necessari alla reale e piena inclusione dell'alunno. Esempi di barriere contestuali sono la mancanza dei necessari ausili, classi troppo numerose, docente di sostegno non specializzato, insegnanti e altro personale non adeguatamente formati sui bisogni educativi e di inclusione degli studenti con disabilità, assistenti di base non formati per prestare assistenza igienica; presenza di barriere architettoniche e sensoriali; insufficiente numero di ore di sostegno o di assistenza per l'autonomia e la comunicazione.

Le Linee Guida trattano l'aspetto, scrivendo (pag. 23) che *per questa sezione (n. 6) è previsto un unico campo aperto, non strutturato, che le scuole possono compilare con estrema flessibilità, tenendo conto di esigenze, conoscenze ed esperienze maturate rispetto alla prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF dell'OMS, anche nel caso in cui il Profilo di Funzionamento non fosse disponibile*. Si tratta di una grandissima innovazione, come abbiamo già rilevato, ma è importante sottolineare anche che, pur se indicata, viene lasciata una eccessiva discrezionalità che rischia di fatto di portare alla non compilazione del campo.

Ore di Assistenza all'autonomia e alla comunicazione decise dagli Enti Locali

Appare preoccupante anche che all'interno della sezione 9 ("Organizzazione generale del progetto di inclusione e utilizzo delle risorse") dei modelli di PEI introdotti con il D.I. sia specificato che le ore settimanali di assistenza per l'autonomia e/o per la comunicazione siano "condivise" con l'Ente competente. Da ciò deriverebbe, quindi, che le ore proposte all'interno del PEI non siano più vincolanti per gli Enti locali, che, al contrario, avrebbero la facoltà di decidere autonomamente il numero di ore da assegnare alle scuole. Da una nota presente nell'allegato C1, emergerebbe anche che, nell'assegnazione delle ore, gli Enti locali debbano agire "tenuto conto del principio di accomodamento ragionevole e sulla base delle richieste complessive formulate dai Dirigenti scolastici". Questo avrebbe due risvolti negativi importanti:

- causerebbe la svalutazione del ruolo del GLO, a cui la legge assegna espressamente il compito di garante dell'esigibilità del diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica degli studenti con disabilità. Ai sensi dell'art.14 della Legge 328/2000, il Comune è il responsabile primo della stesura del Progetto di vita della persona con disabilità e questo compito è **stato rafforzato e integrato dall' art. 6 del D.Lgs. 66/2017**, secondo il quale il PEI diventa parte integrante del Progetto di vita. **Il Comune deve quindi erogare i servizi necessari per l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità così come individuati e definiti dalla scuola.** A questo riguardo siamo peraltro preoccupati che la previsione dell'accordo ANCI possa generare controversi e simili a quelle che hanno fin qui movimentato le aule dei tribunali;
- costituirebbe, inoltre, una grave violazione del diritto fondamentale all'istruzione e inclusione scolastica degli studenti con disabilità. La Corte Costituzionale, infatti, con sentenza n. 275/2016 ha affermato che il diritto allo studio non può essere limitato da esigenze di bilancio, e, di conseguenza, devono essere i bilanci degli Enti locali ad adeguarsi per garantire il necessario supporto al diritto allo studio. Queste previsioni, inoltre, rischierebbero di legittimare la prassi, molto diffusa sul territorio lombardo e nazionale, per cui i Comuni erogano l'assistenza educativa solo in base a quanto reso disponibile nei loro bilanci.

L'art.3 comma 5bis del D.Lgs. 66/2017 riporta che *Con accordo in sede di Conferenza Unificata (...) sono definite le modalità attuative degli interventi e dei servizi di cui alle lettere a), b), c) del comma 5, ivi comprese le modalità e le sedi per l'individuazione e l'indicazione, nei limiti delle risorse disponibili, del fabbisogno di servizi, delle strutture e delle risorse professionali, nonché gli standard qualitativi relativi alle predette lettere.*

Riteniamo necessario ribadire che non possono essere richiamate e normate ragioni di bilancio nell'assegnare congrue risorse per l'assistenza, in quanto diritto fondamentale che non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 275/2016 ha infatti precisato che "è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Riteniamo quindi importante che tale previsione venga eliminata.

Infine, il nuovo PEI lascia inalterate le attuali criticità dell'assistenza educativa. Si tratta, infatti, di un istituto privo di una cornice uniforme, ma che ha caratteri disomogenei sul territorio nazionale,

quanto a nome, titoli, professionalità nonché inquadramento contrattuale – data la totale assenza di alcuna regolamentazione, mentre potrebbe essere l’occasione per dare uniformità a questa determinante figura dell’inclusione scolastica.

Riduzione dell’orario di frequenza o attività fuori dalla classe

Risulta scritta nero su bianco nella sezione 9 dei PEI la possibilità di riduzione dell’orario di frequenza, nonché la formalizzazione di ore di sostegno fuori dalla classe. Ciò confermerebbe e legittimerebbe la pratica indiscriminata e indipendente dalle effettive esigenze dell’uscita dalla classe di alunni con disabilità o, comunque, la riduzione indiscriminata delle ore di frequenza, laddove manchino le risorse o il bambino sia difficile da gestire.

Certamente ci sono situazioni che prevedono la necessaria modulazione della proposta formativa ed educativa in base alle esigenze effettive, ma solo il superiore interesse del minore, così come previsto dall’art. 3 Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, può giustificare la riduzione dell’orario e la gestione delle ore fuori dalla classe.

Riteniamo pertanto assolutamente necessario che questa previsione venga rivista, per come attualmente stabilita, secondo quanto disposto dall’art. 21 del D.l. 182/2020 e che venga rimodulata in funzione del superiore interesse del minore.

Si potrebbe prevedere nei singoli PEI che ci sia la possibilità di **“svolgimento di altre attività”**, in classe o fuori, e solo per **brevi e determinati periodi** e per **eccezionali motivi adottati dai genitori**, nonché convalidati dalla UONPIA (come spesso avviene, ad esempio, nei casi di necessità improcrastinabile, imposta nella pratica dalle sole esigenze di organizzazione degli orari degli uffici pubblici, di fare la riabilitazione durante gli orari scolastici). Solamente in questo modo si potrà evitare qualunque interpretazione discriminatoria circa l’esclusione degli alunni dalle classi.

Laboratori

Per evitare in modo definitivo la prassi, ancora presente in molte scuole e denunciata da tempo nelle relazioni del CAFB, di **crescenti uscite dalla classe di alunni con disabilità**, specie intellettive o con problemi comportamentali, non motivate né accompagnate da riscontri nel rientro e collegamenti con il percorso comune, sarebbe opportuno aggiungere nel punto dedicato ai laboratori la dicitura **“con la presenza di alunni con e senza disabilità”** o **“da realizzare in situazione di reale inclusione”**, come recita tutta la normativa emergenziale sulla didattica in presenza degli alunni con disabilità, mentre i compagni svolgono didattica a distanza.

Esonero da alcune discipline

Con riferimento alla previsione dell’esonero da alcune materie, il decreto interministeriale non specifica il fatto che, nell’ambito del *curriculum* dell’alunno, l’opzione **“percorso differenziato”** debba riguardare esclusivamente gli **studenti delle scuole secondarie di secondo grado**. L’art. 10 del D.l. 182/2020, invece, al comma 2 prevede l’opzione dell’esonero da alcune discipline, opzione che tuttavia non trova riscontro né nei modelli di PEI, né nelle Linee Guida attuative. Queste ultime si limitano ad affermare che, nell’ambito del **“percorso differenziato”** predisposto per gli studenti delle

scuole secondarie di secondo grado, si possa eccezionalmente stabilire l'esonero da alcune materie o discipline, sostituendo alle stesse attività alternative da specificare.

Alla luce di tali riferimenti normativi, nonché delle carenze che gli stessi presentano, riteniamo che sia opportuno chiarire che l'esonero sia da riferire esclusivamente agli studenti delle scuole secondarie di secondo grado, per la formulazione dei "PEI differenziati"; eliminando così ogni dubbio circa la sua possibile applicazione alle scuole primarie e secondarie di primo grado.

Sarebbe, inoltre, auspicabile la sostituzione del termine "esonero" con l'espressione "**sostituzione con altre attività**". Infatti, l'utilizzo del generico termine "esonero", insieme alla formalizzazione delle ore di sostegno fuori dalla classe, senza tuttavia dettagliare in alcun modo, fanno emergere il rischio di spazi e tempi scuola individuali e separati che ostacolano l'inclusione, creando luoghi e tempi segreganti.

In generale, è possibile prevedere uscite dalla classe, purché la composizione dell'offerta formativa sia inserita nel PEI indicando nel modo più specifico possibile le motivazioni e avendo sempre a mente il superiore interesse del minore: rimane comunque il diritto a partecipare alle attività insieme a un gruppo di coetanei senza disabilità, anche se fuori dalla classe.

Passaggio da PEI "differenziato" a PEI "semplificato"

Premettendo che il **PEI differenziato** è previsto solo per la scuola **secondaria di secondo grado**, occorre far presente però che, a causa dell'abrogazione dell'O.M. 90/2001, non è stata ripresa la norma che prevedeva come, in caso di passaggio dal PEI "differenziato" (percorso C delle Linee Guida) a quello "personalizzato" (cioè semplificato o per obiettivi minimi - percorso B delle Linee Guida), non servissero le **prove integrative** se su tale passaggio erano d'accordo i docenti della classe. Questo vuoto **priverebbe gli alunni con disabilità di un diritto oramai acquisito**; riteniamo quindi necessario **reintrodurlo ufficialmente, pena la realizzazione di molte incomprensioni e nascita di controversie**.

Segnaliamo che il cambiamento sta nel fatto che, mentre l'Ordinanza Ministeriale prevedeva che se era il Consiglio di classe a decidere il passaggio al PEI semplificato non servivano le prove integrative, adesso, invece, le prove integrative devono essere sostenute tutte le volte in cui si verifichi il passaggio. Dalle Linee Guida sembra emergere che quanto previsto in materia di PEI differenziati ruoti intorno a due obiettivi principali:

1. evitare il contenzioso (es. La scuola deve verificare che siano chiare ai genitori le conseguenze di ogni decisione presa in questo ambito, ossia che cosa comporta l'accettazione del percorso differenziato ma anche quali possono essere i rischi di insuccesso a cui lo studente può andare incontro se deve sostenere valutazioni equipollenti. Pag. 38)
2. che il passaggio da PEI differenziato a semplificato venga fatto all'ultimo anno solo per conseguire il titolo. In questo caso c'è la precisazione per cui le prove integrative riguardano tutto il periodo in cui la programmazione è stata differenziata.

Dalle Linee Guida sembra, inoltre, emergere che i PEI misti non esistano più, e che debbano quindi essere considerati in automatico differenziati. Questo perché "nel nostro ordinamento è sufficiente una singola "non conformità" in una disciplina per precludere il conseguimento del diploma".

Tale scelta è determinante per la vita adulta dello studente ed è quindi di fondamentale importanza focalizzare l'attenzione sul **Progetto di vita** dell'alunno con disabilità, così come previsto dall'art. 14 della Legge 328/2000 e sue modificazioni. Auspichiamo pertanto che venga sottolineata e rafforzata la connessione prevista dall'art. 6 del D.I. nella previsione del raccordo tra PEI e Progetto Individuale per una programmazione globale.

Responsabilità per danni erariali

Riteniamo certamente utili eventuali controlli, tramite gli Enti competenti, sulle **certificazioni di dubbia validità**, ma ci sembra inaccettabile l'**intimidatoria disposizione** con la quale nell'ultima pagina delle Linee Guida si fa presente che **tutti i membri del GLO sono direttamente responsabili delle decisioni assunte che comportano oneri di spesa**, qualora facciano approvare nel PEI un numero di ore e di impiego di risorse umane superiori al necessario, oggi che si parla, come già ricordato, di **collaborazione tra scuola e famiglia**.

In conclusione, riteniamo che sia fondamentale che il Ministero tenga presente non solo dei pareri di tutte le scuole chiamate a dare riscontro, ma anche delle problematiche portate avanti dal mondo associativo e in parte contenute anche in questo documento. Le criticità sono varie, ma anche riequilibrare dagli elementi positivi sopra esposti. Ciononostante, riteniamo fondamentale, data anche la particolare situazione pandemica di cui la scuola in primis sta subendo più danni, che si possa valutare l'opportunità di una proroga dell'entrata in vigore di questa fondamentale riforma della scuola.

Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi

Avv. Laura Abet