



CENTRO ANTIDISCRIMINAZIONE

Franco**b**omprezzi

1.

Parere Sentenza TAR Lazio Decreto Interministeriale 182/2020, PEI

Cosa ha portato il TAR del Lazio ad annullare il “decreto nuovo PEI”? Quali conseguenze ci sono per gli studenti con disabilità? Cosa resta comunque valido del processo avviato?

Questo documento cerca di rispondere a questi interrogativi.

La buona notizia è che le norme a tutela dell’inclusione scolastica restano valide.

In data 14 settembre 2021 è stata pubblicata **la sentenza del TAR Lazio**, sezione Terza Bis, n. 9795/2021, che ha disposto **l’annullamento del Decreto Interministeriale 182/2020** e dei suoi allegati, avente ad oggetto i nuovi modelli di PEI.

La sentenza, molto lunga e articolata, è sostanzialmente divisa in tre parti:

- una prima parte più tecnica, relativa alle obiezioni sollevate dal Ministero dell’Istruzione e dal Ministero dell’Economia e delle Finanze in merito all’ipotetica impugnazione tardiva del decreto e alla carenza di legittimazione delle associazioni ricorrenti;
- una seconda parte relativa alle norme da cui è derivato il Decreto Interministeriale 182/2020 (D. Lgs. 66/2017 e l’integrativo D.Lgs.99/2019);
- una terza parte di accoglimento dei motivi del ricorso.

Senza entrare nel merito delle prime due parti della sentenza, ci limitiamo a segnalare come il TAR abbia tenuto a precisare che l’originaria delega prevista dalla **Legge 107/2015** per l’adozione dei successivi decreti legislativi fosse stata rilasciata dal Parlamento al fine di procedere “al riordino, alla semplificazione e alla codificazione” delle disposizioni legislative in materia di istruzione.

Questo significa che qualsiasi intervento avrebbe dovuto essere proporzionato al raggiungimento dello scopo primario di rendere il sistema scolastico interamente allineato nella nuova prospettiva ICF dell’Organizzazione Mondiale della Sanità.

A questo riguardo, il TAR ha sottolineato come invece il **Decreto Interministeriale 182/2020** abbia disciplinato molteplici aspetti in maniera innovativa e non sempre nell’ottica della promozione



dell'inclusione e sia quindi andato oltre il mandato della delega, ritenendo i contenuti addirittura "esorbitanti" e antitetici rispetto ai principi e ai criteri direttivi della legge delega.

Passando all'analisi della terza parte della sentenza, occorre anzitutto sottolineare come il TAR rilevi che il decreto impugnato presenti tutte le caratteristiche e gli elementi tipici di un *regolamento* e che pertanto siano state violate tutte le norme procedurali per la sua adozione. Per questo, semplicemente, giunge alla dichiarazione di annullamento del decreto.

Oltre a ciò, il TAR ha ritenuto opportuno rilevare l'illegittimità del decreto anche per gli elementi in contrasto con i principi e le norme, nazionali e internazionali, in materia di inclusione degli alunni con disabilità.

In particolare, il TAR ha riconosciuto **l'illegittimità di una serie di aspetti** che anche noi, come legali del Centro Antidiscriminazione con il supporto del Gruppo LEDHA Scuola, avevamo rilevato come critici.

Composizione GLO - Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione

Il TAR ha rilevato che l'art. 3, comma 6 del Decreto Interministeriale n. 182/2020, che limita la partecipazione al GLO a "non più di un esperto indicato dalla famiglia" è in contrasto con l'art. 15, comma 10, della Legge 104/1992, che prevede espressamente la partecipazione di "figure professionali specifiche", utilizzando il plurale e ammettendo quindi la possibilità che vi siano più esperti.

Inoltre il TAR ha rilevato come illegittima anche l'ulteriore precisazione in merito al fatto che l'esperto non sia retribuito dalla famiglia, dal momento che nessuna norma primaria ha mai disposto e autorizzato una simile limitazione.

Possibilità di esonero generalizzato degli alunni con disabilità da alcune attività della classe e di predisposizione di un orario ridotto di frequenza

Il TAR ha osservato come la necessità di garantire la piena inclusione degli alunni con disabilità affondi le sue radici in norme internazionali quali la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dallo Stato italiano con Legge 18/2009, e come sia indispensabile di conseguenza che sia il "contesto" a doversi adattare alle specifiche esigenze delle persone con disabilità e non viceversa.

Non può quindi ritenersi legittimo indicare per gli alunni/studenti con disabilità la possibilità indiscriminata dell'esonero generalizzato degli alunni dalle materie della classe.



L'indicazione di attività alternative e l'eventuale riduzione di orario possono tuttora essere previste eccezionalmente per motivi oggettivi e di incompatibilità all'interno del percorso personalizzato. Continuerà quindi ad essere il consiglio di classe e il GLO a decidere sulla base delle effettive esigenze del singolo alunno il percorso formativo da seguire, come previsto dalla Costituzione e dalle norme sull'autonomia scolastica.

Assegnazione delle ore di sostegno

Il TAR ha chiarito con fermezza come **le esigenze di finanza pubblica non possano giustificare restrizioni alle tutele che devono essere riservate per legge agli alunni con disabilità** e pertanto ha sottolineato che lo Stato è tenuto ad attuare tutte le misure necessarie per garantire il loro diritto all'istruzione e la loro piena ed effettiva inclusione.

Questo non significa che ogni disabilità comporti l'automatica attribuzione del massimo delle ore di sostegno, ma non è comunque ammissibile che esigenze di finanza pubblica possano indebitamente limitare tale attribuzione.

Il TAR ha quindi richiamato una propria precedente sentenza del 2021 con la quale aveva dichiarato che il Dirigente scolastico può modificare il numero di ore proposto dal GLO e contenuto nel PEI, solo in aumento e non in diminuzione.

Nello stesso senso il TAR ha ritenuto illegittima l'emanazione dei nuovi modelli di PEI prima dell'adozione delle linee guida sul Profilo di Funzionamento in chiave ICF, dal momento che la stessa normativa definisce il Profilo di Funzionamento "atto presupposto" per i nuovi PEI.

A questo riguardo anche noi avevamo rilevato come 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.

In definitiva la sentenza del TAR ha annullato le indicazioni inerenti la modalità di redazione del PEI, ma **restano tuttora vigenti le disposizioni in merito agli elementi costitutivi del PEI** e agli obblighi relativi alle tempistiche ecc. nonché il raccordo con il progetto individuale previsti dall'art. 7 del D. Lgs. 66/2017.

A seguito della pubblicazione della sentenza del TAR Lazio, infatti, **il Ministero ha emanato una nota (prot. n° 2044) contenente indicazioni operative per la redazione dei PEI per l'anno scolastico 2021-2022**, precisando innanzitutto che, in materia, resta vigente il decreto legislativo n.



66/2017 e specificando *“l’assoluta necessità di dare continuità all’azione educativa e didattica”* e *“l’assoluta preminenza del diritto allo studio”* per gli alunni con disabilità con quanto segue:

- non devono essere poste limitazioni al numero degli esperti indicati dalla famiglia, anche se retribuiti dalla stessa;
- non può essere previsto un orario ridotto di frequenza alle lezioni, dovuto a terapie e/o prestazioni di natura sanitaria, in assenza della possibilità di recuperare le ore perdute;
- non può essere previsto un esonero generalizzato dallo studio di una disciplina per gli studenti con disabilità delle scuole superiori con PEI differenziato, con partecipazione ad attività di laboratorio separate;
- non si è ancora realizzato, in concreto, il coordinamento tra l’accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, il Profilo di funzionamento e le modalità di assegnazione delle ore di sostegno. Pertanto, non si possono predeterminare, attraverso un “range”, le ore di sostegno attribuibili dal GLO.

Cosa resta comunque di positivo

Pur nella confusione che sembra esserci stata dopo la pronuncia della Sentenza del Tar Lazio, **le norme a tutela degli alunni e studenti con disabilità rimangono valide**, tutte, e il cammino fin qui fatto non resta per nulla vano.

Anzi, rimangono gli esiti positivi del percorso, come l’aver ottenuto i seguenti importanti punti fermi:

- la redazione dei Piani Educativi Individualizzati entro i termini indicati all’art. 7, comma 2, lettera g) del **citato D.Lgs. 66/2017** (“in via provvisoria entro giugno e in via definitiva **non oltre il mese di ottobre**”), verifiche periodiche degli stessi nel corso dell’anno scolastico con la proposta di risorse per l’anno successivo (**entro giugno**), “pur sempre nel rispetto della recente sentenza TAR.”, come riportato correttamente dalla nota del Ministero;
- l’approvazione del PEI da parte del GLO (Art. 9, commi 10 e 11 D. Lgs. 66/2017: gruppi per l’inclusione scolastica).

Ogni Gruppo di lavoro operativo è composto da

- il gruppo dei docenti contitolari o dal consiglio di classe,
- i genitori della bambina o del bambino, dell’alunna o dell’alunno, della studentessa o dello studente con disabilità, o di chi esercita la responsabilità genitoriale



- le figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente con disabilità

nonché con il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare.

All'interno del Gruppo di lavoro operativo, di cui al comma 10, è assicurata la partecipazione attiva degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica nel rispetto del principio di autodeterminazione;

- il necessario coordinamento con il Progetto individuale ex. **art. 14 della Legge 328/2000 (Art. 6 D.Lgs. 66/2017)**;
- un congruo stanziamento (10 milioni di €) deciso dal D:M. 188 del 21/6/2021 per i **corsi di aggiornamento obbligatori in servizio per tutti i consigli di classe** ove siano presenti alunni con disabilità, per un'effettiva presa in carico del progetto inclusivo da parte anche dei docenti curricolari, evitando la delega ai soli docenti per il sostegno. Tali corsi **non sono toccati dalla decisione del TAR Lazio**, poiché non finalizzati alla redazione dei nuovi PEI, ma all'acquisizione di un metodo di lavoro comune circa la lettura della documentazione relativa alla situazione dell'alunno, alla formulazione conseguente del PEI ed alle sue verifiche.

Crediamo sia fondamentale che i lavori che necessariamente devono derivare dalla piena attuazione dei due decreti legislativi 66/2017 e 96/2019, con i loro criteri e vincoli, vengano ripresi al più presto e perseguano il rispetto del diritto all'inclusione scolastica degli alunni e studenti con disabilità.

L'auspicio è quello che il Governo tenga conto di tutti i contributi delle associazioni di tutela dei diritti delle persone con disabilità che da sempre costantemente affiancano le famiglie degli studenti con disabilità per permettere loro di vivere una esperienza scolastica positiva a parità di diritti con gli altri studenti, come previsto dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dallo Stato italiano con Legge 18/2009.

Milano, 15 ottobre 2021

