

1. Normativa recente in tema di inclusione scolastica

MARCO CUCINOTTA

Dirigente tecnico a tempo determinato dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli-Venezia Giulia del Ministero dell'Istruzione e del Merito

1.1. INTRODUZIONE

Lo scopo del presente scritto è quello di offrire al lettore una panoramica, per quanto veloce e non esaustiva, delle fonti di innovazione del diritto positivo in tema di disabilità e inclusione scolastica, con particolare riferimento alle modalità di stesura delle certificazioni della disabilità e alla redazione del Piano Educativo Individualizzato (PEI).

Questo ultimo documento, in particolare, è quello con cui maggiormente gli insegnanti, specialmente quelli di sostegno e coloro che sono incaricati delle funzioni strumentali legate alla disabilità e agli alunni con Bisogni Educativi Speciali, sono adusi ad avere contatti, poiché membri dei gruppi di lavoro operativi che i PEI sono incaricati di stilare.

Le novità nella normativa nazionale, infatti, in tema di inclusione scolastica negli ultimi anni hanno riguardato, principalmente, le vicende, anche giudiziarie, legate all'emanazione e all'applicazione del Decreto Interministeriale (D.I.) 29 dicembre 2020, n. 182, nonché delle *Linee guida per la redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica e del profilo di funzionamento*.

1.2. LE TAPPE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA

Il decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96 introduceva il comma 2-ter all'articolo 7 del decreto legislativo 66, in base al quale si disponeva che «con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le modalità, anche tenuto conto dell'accertamento di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assegnazione delle misure di sostegno di cui al presente articolo e il modello di PEI, da adottare da parte delle istituzioni scolastiche».

Nonostante il dettato normativo che prevedeva la pronta emanazione del modello di PEI e delle relative linee guida (emanate con nota n. 40 del 13 gennaio 2021, allegato B), esso viene alla luce solo a fine del 2020 con il già citato D.I. 182.

Senonché la sentenza n. 9795 del 14 settembre 2021 del Tar del Lazio, ricorrenti un gruppo di Onlus impegnate nel campo della disabilità, aveva annullato il D.I. 182 bloccando, di fatto, l'applicazione del PEI per l'anno scolastico 21/22. Il Tar aveva motivato la sua decisione principalmente in base alla constatazione per cui il legislatore avrebbe dettato norme generali innovative in materia di inclusione utilizzando uno strumento illegittimo, il decreto, anziché, come sarebbe dovuto avvenire, il regolamento.

Nelle more dell'immediata esecutività della sentenza, il Ministero aveva emanato una nota (n. 2044 del 17 settembre 2021) con la quale offriva indicazioni operative sugli adempimenti in tema di redazione dei PEI, alla luce della sentenza, permettendo, in sostanza, di utilizzare i modelli preesistenti.

In seguito, con la pronuncia del Consiglio di Stato (Sezione Settima – Sentenza n. 3196 del 15 marzo 2022, pubblicata il 26 aprile 2022), ricorrente il Ministero dell'Istruzione, riacquistano piena efficacia il D.I. n. 182 e i documenti ad esso allegati.

La Suprema Corte ha accolto l'appello promosso dall'Amministrazione, ritenendo, contrariamente a quanto affermato dal giudice di primo grado, che il decreto abbia, correttamente, natura di atto amministrativo generale giacché esso regola singole e diverse concrete situazioni per le quali la norma di rango primario necessitava di un atto amministrativo di carattere *latu sensu* applicativo e che, inoltre, lo stesso decreto non sia di per sé idoneo a ledere interessi concreti, con la conseguente carenza di legittimazione ad agire in capo alle Onlus. Infatti

per riconoscere la diretta impugnabilità dell'atto – afferma la sentenza – è direttamente la sussistenza di una lesione concreta ed attuale della situazione soggettiva dell'interessato che determini, a sua volta, la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione, altrimenti l'impugnativa dell'atto finirebbe per tramodare in un controllo oggettivo sulla legittimità dell'atto generale, in contrasto con gli enunciati principi sulla natura personale, concreta e attuale dell'interesse per cui l'ordinamento accorda tutela.

La susseguente nota del Ministero 3330 del 22 ottobre 2022 afferma, infine, che alla luce della sentenza del Consiglio di Stato

riacquistano piena efficacia il Decreto Interministeriale 29 dicembre 2020, n. 182, e i documenti ad esso allegati:

- le Linee Guida concernenti la definizione delle modalità, anche tenuto conto dell'accertamento di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assegnazione delle misure di sostegno di cui all'articolo 7, decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66 e il modello di PEI, da adottare da parte delle istituzioni scolastiche;
- i modelli di PEI per Scuola dell'infanzia, Scuola primaria, Scuola secondaria di primo e secondo grado;
- la Scheda C, "Scheda per l'individuazione del debito di funzionamento" e la Tabella C1, "Tabella per l'individuazione dei fabbisogni di risorse professionali per il sostegno didattico".

La medesima nota conclude chiosando

considerato che in questo momento dell'anno scolastico (ottobre 2022, n.d.r.) i Gruppi di lavoro operativi per l'inclusione (GLO) sono impegnati nella redazione del PEI per l'a.s. 2022/2023, si rappresenta l'esigenza che l'attività in corso abbia a riferimento la progettualità educativo-didattica. Solo a partire dal mese di maggio 2023, infatti, sarà necessario predisporre le Sezioni del modello nazionale PEI relative al fabbisogno di risorse professionali per l'inclusione (Sezioni 11 e 12). A quest'ultimo fine, saranno fornite specifiche indicazioni relative ai raccordi tra la documentazione clinica e la redazione del PEI.

Il legislatore, attraverso il Ministero della Salute, conclude il cerchio dei decreti attuativi del Decreto legislativo 66/2017 con l'emanazione, il 10 novembre del 2022

delle Linee guida per la redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica e del profilo di funzionamento tenuto conto della classificazione internazionale delle malattie (ICD) e della classificazione internazio-

nale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'OMS in attuazione dell'art. 5 comma (c) 6 del D. Lgs. 66/2017 Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, come modificato dal D. Lgs. 96/2019 Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. 66/2017.

Anche in questo caso si tratta di un provvedimento che era molto atteso giacché esso, a norma dell'art. 5 c. 6 del D. Lgs. 66/2017, avrebbe dovuto essere stato emanato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della norma di rango primario che lo prevede.

La nota del Ministero n. 2202 del primo giugno 2023, avente ad oggetto *Indicazioni per la Redazione dei PEI*, preannuncia la sperimentazione di una piattaforma informatica per la compilazione del modello unico nazionale e l'emanazione di emendamenti correttivi al D.I. 182. La nota specifica, inoltre, che, entro il 30 giugno di ciascun anno scolastico, «i GLO sono impegnati a redigere sia le sezioni conclusive dei PEI che la eventuale sezione 12 del modello, relativa al PEI provvisorio» (di cui all'articolo 16 del D.I. 182) e che le istituzioni scolastiche, «poiché ad oggi non sono state ancora pienamente adottate le nuove modalità di predisposizione del Profilo di funzionamento su tutto il territorio nazionale, possono continuare ad utilizzarsi la Diagnosi Funzionale e il Profilo Dinamico Funzionale».

Difatti le scuole «dovranno compilare i modelli nazionali PEI vigenti provvedendo alla compilazione delle Sezioni 11 e 12 escludendo le sole parti che rimandano al Profilo di Funzionamento con riferimento alle tab. C e C1».

Da ultimo il Decreto Ministeriale del primo agosto 2023, n. 153, apporta alcune importanti modifiche al testo del D.I. 182. Di seguito le novità principali.

Il testo novellato del D.I. 182 non prevede più la presenza del pedagogo fra le figure presenti nel GLO. Si richiede, infatti, la sola presenza dei «docenti referenti per le attività di inclusione o docenti con incarico nel GLI per il supporto alla classe nell'attuazione del PEI». Di converso, si allarga la possibilità di partecipazione al GLO anche a quanti si occupano dell'assistenza specialistica agli alunni.

Viene eliminata la previsione per la quale le riunioni del GLO si svolgessero, salvo motivata necessità, in orario scolastico, in ore non coincidenti con l'orario di lezione.

Il DM 153/2023 aggiunge il comma 4 all'articolo 8 del D.I. n. 182

i "domini" richiamati nelle *Linee guida per la redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica e del profilo di funzionamento*, adottate con decreto interministeriale del 14 settembre 2022, già indicati

nella legge n. 104 del 1992, corrispondono alle “dimensioni” di cui al presente articolo. Pertanto, le “dimensioni”, oggetto dell’osservazione sistematica e della conseguente elaborazione degli interventi, sono riconsiderate sottoforma dei “domini” previsti dalla L.104/1992, stabilendo così la totale corrispondenza fra termini e creando maggiore omogeneità tra verbali di accertamento e PEI. Viene esplicitamente esclusa la possibilità per studenti con PEI iscritti alla scuola secondaria di ottenere l’esonero dall’insegnamento di una o più discipline presenti nel piano di studi e si sottopone la possibilità di assenze continuative alla richiesta della famiglia e dello specialista (quindi non più l’uno o l’altro soltanto) e solo in presenza di eccezionali e documentate esigenze sanitarie.

Si precisano le possibili tipologie di PEI suddividendole in: a. percorso ordinario; b. percorso personalizzato (con prove equipollenti); c. percorso differenziato.

Al D.I. n. 182 si aggiunge l’articolo 10-bis, intitolato *Esami integrativi per gli alunni con disabilità frequentanti scuole secondarie di secondo grado*:

Per gli alunni con disabilità che seguono percorsi didattici differenziati nelle scuole secondarie di secondo grado è ammessa, su richiesta delle famiglie o di chi esercita la responsabilità genitoriale, la possibilità di rientrare in un percorso didattico personalizzato con verifiche equipollenti alle seguenti condizioni:

- a) superamento di prove integrative, relative alle discipline e ai rispettivi anni di corso durante i quali è stato seguito un percorso differenziato, nel caso di parere contrario del consiglio di classe con decisione assunta a maggioranza;
- b) senza il previo superamento di prove integrative, nel caso di parere favorevole del consiglio di classe con decisione assunta a maggioranza.

La modifica al comma 1 dell’articolo 19 del D.I. n. 182 (redazione del PEI), precisa che le diverse componenti del GLO che concorrono alla redazione del documento in modalità telematica, con accesso tramite SIDI, avranno a disposizione «livelli di abilitazione diversificati in base al profilo» (accesso previsto per le scuole statali che compilano il PEI attraverso la piattaforma dedicata).

In allegato al D.I. 182 si presentano i nuovi Modelli PEI e le *Linee Guida* opportunamente emendate.

Il D.M. 153/2023 chiarisce che «in via transitoria, laddove non sia stato ancora redatto il Profilo di funzionamento, la predisposizione del PEI tiene conto della diagnosi funzionale e del profilo dinamico funzionale, ove compilato».

1.3. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: VERSO UNA NUOVA STAGIONE DEI DIRITTI DELLA DISABILITÀ?

È sempre necessario ricordare, in particolare in questo caso e contesto, che il dato normativo non è un elemento esogeno, indifferente dal punto di vista degli effetti, all'insieme delle dinamiche della realtà scolastica e, più in generale, del fenomeno sociale, in tutti i suoi ambiti e declinazioni.

Pare, dunque, importante sottolineare che i due istituti oggetto di analisi in questo scritto (il nuovo PEI e le *Linee Guida per la redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva*) si iscrivono, certamente, nell'alveo del dettato derivante dal combinato disposto delle lettere m) e n) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione in base alla quale appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e le «norme generali sull'istruzione».

Pare abbastanza indiscutibile considerare come sia stata volontà del legislatore nazionale sottrarre questi ambiti della cura e dell'inclusione dello studente disabile e della definizione della qualità del servizio scolastico alla variegata declinazione del servizio scolastico realizzato, di volta in volta, nelle varie realtà territoriali (a livello regionale, di ambito, cittadino, di istituzione scolastica, di plesso,...) cercando di dare, dal punto di vista della redazione documentale e dal punto di vista effettivo, quella corretta uniformità applicativa che è propriamente propedeutica alla realizzazione della legittima aspettativa, per l'alunno disabile e per la sua famiglia, di vedere il più possibile realizzato il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 della Carta.

Nonostante si palesino, al momento (metà del mese di settembre del 2023), difficoltà interpretative che richiederanno certamente indicazioni da parte del Ministero (principalmente: l'allegato C1, *Tabella Fabbisogno Risorse professionali per il sostegno didattico e l'assistenza* prevede un range di ore di sostegno parametrato sulla gravità relativa a ciascuna dimensione), nel caso del D.l. 182 l'intento è quello di offrire alla Comunità scolastica uno strumento capace di mettere ordine fra prassi nella redazione di sovente assai discordanti e disomogenee e, pertanto, non idonee a garantire, su tutto il territorio nazionale, l'opportuna uniformità di procedure e, quindi, di esercizio dei diritti dei soggetti disabili in ambito scolastico. La normativa relativa alle *Linee Guida* per la redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva intendono costituire, così come il modello di PEI nazionale, garanzia di costanza interpretativa e operativa sul territorio nazionale.

Troppo spesso, invero, il pur lodevole impianto normativo ha trovato un grosso limite nella traduzione in termini di effettività di quanto prescritto solennemente: non diversamente da quanto è possibile rilevare per quanto riguarda gli altri esercizi di cittadinanza, siano essi di prima quanto di seconda generazione, nel Paese si è negli ultimi anni assistito a una frammentaria e disordinata tendenza centrifuga che, se da un lato, ha valorizzato le legittime aspirazioni delle particolarità locali, dall'altro ne ha, nondimeno, amplificato i divari territoriali, anche all'interno di contesti omogenei e contigui.

Sta adesso, quindi, agli operatori della scuola, alle istituzioni e, ci si augura, non alle aule di tribunale, come già – purtroppo – avvenuto, dare seguito alle premesse normative che hanno un intento lodevole, al di là delle, pur legittime, critiche che possano nascere fra i commentatori e gli utenti: lo strumento, per quanto perfettibile, potrebbe essere prodromico a una nuova stagione dei diritti della disabilità che, è bene ricordarlo, vede il sistema scolastico italiano all'avanguardia per grado di inclusività.

FONTI NORMATIVE E SENTENZE (IN ORDINE CRONOLOGICO)

- Costituzione della Repubblica Italiana. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>
- Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107. <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-05-16&atto.codiceRedazionale=17G00074&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=d7304cb1-e430-499b-a5c7-7a809bb1d328&tabID=0.7186437139485304&title=bl.dettaglioAtto>
- Decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107». <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-08-28&atto.codiceRedazionale=19G00107&atto.artico->

[lo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=10&qId=30a5744e-85c4-4a61-9cad-8f91d6b5960b&tabID=0.7186437139485304&title=lbl.dettaglioAtto](https://www.istruzione.it/inclusione-e-nuovo-pei/allegati/m_pi.AOOGABMI.Registro%20Decreti(R).0000182.29-12-2020.pdf)

- Decreto Interministeriale 29 dicembre 2020, n. 182, Adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate linee guida, nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, ai sensi dell'articolo 7, comma 2-ter del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.istruzione.it/inclusione-e-nuovo-pei/allegati/m_pi.AOOGABMI.Registro%20Decreti\(R\).0000182.29-12-2020.pdf](https://www.istruzione.it/inclusione-e-nuovo-pei/allegati/m_pi.AOOGABMI.Registro%20Decreti(R).0000182.29-12-2020.pdf)
- Nota del Ministero dell'Istruzione 13 gennaio 2021, n. 40, Modalità per l'assegnazione delle misure di sostegno e nuovo modello di PEI ai sensi dell'art. 7, comma 2-ter del decreto legislativo 66/2017. Decreto del Ministro dell'istruzione 29 dicembre 2020, n. 182. Allegato B: Linee Guida concernenti la definizione delle modalità, anche tenuto conto dell'accertamento di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assegnazione delle misure di sostegno di cui all'articolo 7 del D. Lgs. 66/2017 e il modello di PEI, da adottare da parte delle istituzioni scolastiche. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.istruzione.it/inclusione-e-nuovo-pei/allegati/m_pi.AOODPIT.REGISTRO%20UFFICIALE\(U\).0000040.13-01-2021.pdf](https://www.istruzione.it/inclusione-e-nuovo-pei/allegati/m_pi.AOODPIT.REGISTRO%20UFFICIALE(U).0000040.13-01-2021.pdf)
- Sentenza 14 settembre 2021, n. 9795 del Tar del Lazio. https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_rm&nrg=202102858&nomeFile=202109795_01.html&subDir=Provvedimenti
- Nota del Ministero dell'Istruzione, Dipartimento per il Sistema Educativo di Istruzione e Formazione. Direzione Generale per lo Studente, l'Inclusione e l'Orientamento scolastico. Ufficio Quarto, 17 settembre 2021, n. 2044, Sentenza n. 9795/2021 del 14/09/2021, TAR Lazio. Indicazioni operative per la redazione dei PEI per l'a.s.2021/2022. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.normativainclusione.it/files/2021/09/2021-09-nota-2044-Sentenza-TAR-Lazio-sul-PEI.pdf](https://www.normativainclusione.it/files/2021/09/2021-09-nota-2044-Sentenza-TAR-Lazio-sul-PEI.pdf)
- Sentenza 15 marzo 2022, n. 3196 del Consiglio di Stato, Sezione Settima. <https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/isti->

[tuzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202109348&nomeFile=202203196_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.normativainclusione.it/files/2022/10/2022-10-Nota-3033-Nuovo-PEI-as-2022-23.pdf)

- Nota del Ministero dell'Istruzione, Dipartimento per il Sistema Educativo di Istruzione e Formazione. Direzione Generale per lo Studente, l'Inclusione e l'Orientamento scolastico, 17 ottobre 2022, n. 3330, Sentenza Consiglio di Stato n. 3196/2022. Redazione dei PEI per l'a.s.2022/2023. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.normativainclusione.it/files/2022/10/2022-10-Nota-3033-Nuovo-PEI-as-2022-23.pdf](https://www.normativainclusione.it/files/2022/10/2022-10-Nota-3033-Nuovo-PEI-as-2022-23.pdf)
- Ministero della Salute, Linee guida per la redazione della certificazione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica e del profilo di funzionamento tenuto conto della classificazione internazionale delle malattie (ICD) e della classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Oms in attuazione dell'art. 5 c. 6 del D. Lgs. 66/2017 "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità", come modificato dal D. Lgs. 96/2019 "Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. 66/2017", del 10 novembre 2022. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3276_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3276_allegato.pdf)
- Nota del Ministero dell'istruzione e del merito, Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione, 1° giugno 2023, n. 2202, Indicazioni per Redazione dei PEI. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://usr.istruzioneelombardia.gov.it/wp-content/uploads/2023/06/m_pi.AOODRLO.REGISTRO-UFFICIALEE.0014085.01-06-2023.pdf](https://usr.istruzioneelombardia.gov.it/wp-content/uploads/2023/06/m_pi.AOODRLO.REGISTRO-UFFICIALEE.0014085.01-06-2023.pdf)
- Decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, 1° agosto 2023, n. 153, Disposizioni correttive al decreto interministeriale 29 dicembre 2020, n. 182, recante: «Adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate linee guida, nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, ai sensi dell'articolo 7, comma 2-ter del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66». <https://www.miur.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-153-del-1-agosto-2023>