

Il procedimento di approvazione del piano educativo individualizzato dopo la nota ministeriale n. 2044 del 17 settembre 2021

di Ennio Codini e Maria Cristina Tebaldi*

1° ottobre 2021

Sommario: 1. Rilevanza del piano educativo individualizzato e del relativo procedimento. – 2. L'evoluzione della disciplina. – 3. Annualità del PEI e doverosità della sua adozione. – 4. L'apertura del procedimento. – 5. Il termine. – 6. L'istruttoria. – 7. La partecipazione. – 8. L'approvazione. – 9. Il piano provvisorio. – 10. Conclusioni.

1. Rilevanza del piano educativo individualizzato e del relativo procedimento

Negli ultimi anni, la rilevanza dei piani educativi individualizzati, ovvero dei PEI per usare l'acronimo corrente, e dei relativi procedimenti è stata notevole e sempre maggiore. Ciò è dipeso anzitutto dall'elevato e crescente numero degli alunni e degli studenti *handicappati*, secondo la terminologia della legge n. 104 del 1992¹, ovvero *con disabilità*, usando invece la terminologia di cui al decreto legislativo n. 66 del 2017².

Questi, stando ai periodici report dell'ISTAT, erano circa 270mila nell'anno scolastico 2017-2018 (in percentuale: il 3,1% degli iscritti) e il loro numero, secondo un trend in atto da tempo, è poi aumentato costantemente fino a sfiorare quota 300mila nel 2019-2020 (in percentuale: il 3,5% degli iscritti)³. Se si considera che, come si metterà in evidenza più avanti, per gli alunni e gli studenti con disabilità l'adozione del

* Ennio Codini è docente di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università cattolica di Milano. Maria Cristina Tebaldi è docente di sostegno nella scuola secondaria di secondo grado. Sebbene il saggio sia l'esito di una riflessione comune i paragrafi 1, 2, 3, 4, 5 vanno attribuiti a Maria Cristina Tebaldi mentre i paragrafi 6, 7, 8, 9 vanno attribuiti a Ennio Codini.

¹ Legge 5 febbraio 1992, n. 104, "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

² Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, contenente "Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità".

³ Cfr. Istat, Report "Anno scolastico 2017-2018. L'inclusione scolastica: accessibilità, qualità dell'offerta e caratteristiche degli alunni con sostegno" (3 gennaio 2019), www.istat.it; id., Report "L'inclusione scolastica degli alunni con disabilità – a. s. 2019-2020. Con la didattica a distanza diminuisce la partecipazione degli alunni con disabilità" (9 dicembre 2020), www.istat.it. I dati riguardano tutto il sistema scolastico, dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di secondo grado.

PEI è obbligatoria e per ogni anno scolastico va adottato il relativo piano appare allora chiara la grande e crescente rilevanza quantitativa del “fenomeno PEI” pensando all’insieme degli atti e dei relativi procedimenti.

La rilevanza di tale fenomeno non è peraltro meramente quantitativa. Perché i PEI sono atti che vanno a incidere non poco sullo svolgersi dell’attività scolastica. Invero, in misura variabile nei diversi casi ma per lo più notevole col PEI si va a definire una sorta di regime speciale per l’alunno o lo studente interessato (quanto agli obiettivi, agli strumenti, alle modalità di verifica ecc.⁴)⁵, di carattere vincolante⁶. E va considerato anche che si tratta di un regime rispetto al quale le norme lasciano ampio spazio alla discrezionalità dell’amministrazione attraverso la quale ciascun piano viene disegnato come una sorta di abito su misura rispetto alle caratteristiche della persona e del contesto. Perciò i relativi procedimenti coinvolgono molteplici interessi e soggetti dando luogo a complesse azioni e interazioni.

Va osservato, infine, che negli ultimi anni l’attenzione per l’*integrazione*, stando alla già citata legge n. 104, ovvero l’*inclusione*, stando al già citato decreto n. 66, degli alunni e degli studenti con disabilità è stata notevole e crescente⁷ e questo non ha potuto

⁴ Il PEI “individua obiettivi educativi e didattici, strumenti strategie e modalità per realizzare un ambiente di apprendimento ... esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalità di verifica, i criteri di valutazione ... nonché gli interventi di assistenza ...” (art. 7, comma 2, lettere c) e d), del decreto legislativo n. 66 del 2017).

⁵ Rispetto a tale sottolineatura può colpire il fatto che la definizione del PEI quale *atto amministrativo* contenuta nella bozza di quello che sarebbe divenuto il decreto interministeriale n. 182 del 2020 sia stata omessa nel testo definitivo su richiesta del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (cfr. il parere approvato nella seduta plenaria n. 46 del 7 settembre 2020). Ma se si considerano le ragioni addotte dal Consiglio per tale richiesta – “Considerare il PEI un atto amministrativo lo riduce ad un adempimento formale con possibili conseguenze di contenzioso anche sugli aspetti tecnici legati alle scelte pedagogiche didattiche” – al di là di ogni valutazione delle stesse emerge chiaramente che non si mette in discussione il fatto che con il PEI si va a definire un regime speciale – da cui scaturiscono specifiche posizioni giuridiche attive e passive – attraverso un atto regolato dal diritto amministrativo e di natura autoritativa (si noti, tra l’altro, circa quest’ultimo aspetto che, se è vero che, come era ricordato nelle *Linee guida* ministeriali approvate col decreto n. 182 cit., l’adozione col PEI di una “programmazione differenziata richiede una formale proposta del Consiglio di classe ai genitori ... [che] possono rifiutarla” (p. 38), questo vale solo per tale tipo di programmazione).

⁶ A riguardo la giurisprudenza è costante (cfr., da ultimo, CGA, sentenza n. 482 del 20 maggio 2020, e TAR Toscana, sentenza n. 559 del 19 maggio 2021). È emersa in proposito qualche incertezza solo per quel che riguarda l’aspetto particolare dell’assegnazione delle ore di sostegno (cfr. Cassazione, SS.UU., sentenza n. 25011 del 25 novembre 2014 e, più di recente, id. ordinanza n. 25101 dell’8 ottobre 2019 nel senso della vincolatività ma, da ultimo, TAR Lazio, Sez. III *bis*, n. 3084/2021, in senso contrario). Da tutto ciò consegue, tra l’altro, che il PEI è impugnabile come un ordinario atto amministrativo lesivo di interessi.

⁷ Se le formule *persona handicappata* e *persona con disabilità* indicano senza dubbio lo stesso fenomeno – semplicemente la prima ponendo l’enfasi sullo svantaggio (handicap) e la seconda sulla mancanza di alcune abilità standard – lo stesso non può dirsi per i termini *integrazione* e *inclusione*. Questi ultimi corrispondono a due modi in parte diversi di configurare il percorso dell’alunno / studente nella scuola, come si è messo in evidenza in un articolo pubblicato su questa rivista (E. Codini, *I disabili nella scuola tra mera inclusione ed eguaglianza sostanziale dopo il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, 25 febbraio 2018*). Tuttavia, in questo studio li si utilizzerà come sinonimi con un significato che è quello del primo, secondo una possibilità-opportunità che si è messa in evidenza nello studio citato.

non riverberarsi sull'importanza di un atto, il PEI, centrale in tale prospettiva e del relativo procedimento.

2. L'evoluzione della disciplina

Alla rilevanza notevole e crescente del PEI e del relativo procedimento ha corrisposto in questi anni un susseguirsi di interventi legislativi che hanno reso tra l'altro la relativa disciplina sempre più articolata e complessa.

Lo strumento del piano educativo individualizzato è stato introdotto nell'ordinamento dal quinto comma dell'art. 12 della già citata legge n. 104.

Venticinque anni dopo, l'originario disposto di tale quinto comma è stato sostituito con la formulazione di cui alla lettera b) del secondo comma dell'art. 5 del già citato decreto legislativo n. 66, senza che peraltro ne venissero alterati i tratti essenziali per quanto qui interessa. L'art. 7 del decreto n. 66 ha anche posto ulteriori disposizioni concernenti il PEI quanto ai profili sostanziali e anche quanto al procedimento di approvazione.

Successivamente, con l'art. 4 del decreto legislativo n. 96 del 2019⁸ il disposto del quinto comma dell'art. 12 citato è stato nuovamente sostituito; anche in questo caso, peraltro, senza che ne venissero alterati i tratti essenziali per quanto qui interessa. L'art. 6 del decreto n. 96 ha poi anche modificato le disposizioni sul PEI di cui all'art. 7 del decreto n. 66 introducendo in questo caso rilevanti elementi di novità a partire dall'istituzione del Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione, ovvero GLO per usare l'acronimo corrente.

Poi, col decreto interministeriale n. 182 del 2020⁹, adottato sulla base della delega di cui al comma 2-ter dell'art. 7 del decreto n. 66 come modificato dall'art. 6 del decreto n. 96, sono state introdotte ulteriori disposizioni sul PEI e sono state adottate *Linee guida* relative all'applicazione della disciplina inerente ai piani, compresi gli aspetti procedurali.

Tale decreto, peraltro, è stato annullato dal TAR per il Lazio¹⁰ per il suo proporre "contenuti esorbitanti rispetto alla delega".

Alla pronuncia del TAR ha fatto seguito la nota ministeriale n. 2044 del 17 settembre 2021¹¹. Con tale *nota* il Ministero nell'invitare le scuole ad attenersi a quanto disposto dal tribunale ha precisato che esse dovranno comunque procedere alla redazione e all'approvazione dei PEI secondo le disposizioni di legge preesistenti

⁸ Decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, contenente "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66".

⁹ Decreto interministeriale n. 182 del 29 dicembre 2020 di "Adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate linee guida".

¹⁰ Sez. III bis, sentenza n. 9795 del 19 luglio 2021.

¹¹ Avente ad oggetto "Indicazioni operative per la redazione dei PEI" dopo la sentenza n. 9795/2021 del TAR Lazio.

rispetto al decreto n. 182 non essendo la loro applicazione subordinata all'adozione di tale decreto.

A seguito della tratteggiata evoluzione, la disciplina del PEI da assai scarna qual era in origine è ora divenuta, malgrado l'annullamento del decreto n. 182, decisamente complessa. E questo è vero anche per quel che riguarda il procedimento. A proposito di quest'ultimo va poi osservato che tale disciplina, comunque la si interpreti, propone oggi un modello connotato da un'elevata specialità sostanziale rispetto alle soluzioni di cui alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo; anzitutto, ma non certo esclusivamente, con riguardo al tema della partecipazione.

Da ciò e dalla rilevanza nei fatti del "fenomeno PEI" di cui si è detto nel precedente paragrafo, in un contesto nel quale il tema non è stato oggetto di sistematica attenzione da un punto di vista giuridico deriva, si ritiene, l'interesse per uno studio quale questo sul procedimento di approvazione del PEI.

Nel prosieguo, salvo diversa indicazione, si farà riferimento agli articoli di legge nel loro disposto oggi vigente. Si farà qualche riferimento anche alle indicazioni di cui al decreto n. 182, pur annullato, in quanto espressione di orientamenti interpretativo-applicativi comunque significativi e anche condivisibili.

3. Annualità del PEI e doverosità della sua adozione

Prima di sviluppare la riflessione sul procedimento, peraltro, vi sono almeno due questioni da considerare.

La prima è quella della periodicità del PEI legata, come si vedrà, alla questione del *quando* dell'avvio del procedimento.

Parlando della rilevanza del PEI e del relativo procedimento si è detto che per ogni anno scolastico va adottato il relativo piano.

A riguardo, nel secondo comma dell'art. 7 del decreto n. 66 prima della riformulazione dello stesso col decreto n. 96 si trovava una chiara indicazione a favore dell'annualità disponendosi che il PEI "è redatto all'inizio di ogni anno scolastico di riferimento, a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona".

Nel testo del secondo comma dell'art. 7 del decreto n. 66 successivo al decreto n. 96, però, l'indicazione nel segno dell'annualità del PEI può apparire di primo acchito meno netta disponendosi che il PEI "è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre ... è redatto a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona". Nella riformulazione non si fa più cenno all'anno scolastico *di riferimento*, e allora si potrebbe essere indotti a ragionare in termini di adozione del PEI a seguito della trasmissione alla scuola dell'accertamento della condizione di disabilità e poi col passare degli anni di meri aggiornamenti "in presenza

di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona”, secondo un’indicazione sempre contenuta nel secondo comma dell’art. 7.

Va tuttavia osservato, anzitutto, che anche nell’attuale formulazione la legge certo non esclude un’interpretazione nel segno dell’annualità del PEI. Va poi tenuto presente che ai sensi sempre dell’art. 7, comma 2, del decreto n. 66 il PEI “è elaborato e approvato dal Gruppo di Lavoro Operativo per l’inclusione” e che tale gruppo, ai sensi dell’art. 15, comma 10, della legge n. 104, è composto anzitutto “dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe”. E allora, poiché i componenti del team / consiglio possono variare da un anno all’altro, a immaginare una durata ultrannuale del PEI avremmo una discrepanza tra chi lo approva e chi lo attua difficilmente pensabile nel contesto come voluta dal legislatore e ragionevole. Più in generale, va poi ulteriormente osservato che il contenuto del PEI ragionevolmente in buona misura non può che riferirsi a uno specifico anno scolastico – si pensi a come può essere impostata la questioni degli obbiettivi disciplinari – e che nelle *Linee guida* approvate col decreto interministeriale n. 182 si parlava di “PEI valido per l’anno in corso” (p. 11) e il modello nazionale approvato col medesimo decreto era stato disegnato per un PEI annuale. Nel senso dell’annualità del PEI è, invero, anche la prassi.

L’altra questione da affrontare preliminarmente è quella della doverosità dell’adozione del PEI, chiaramente rilevante anzitutto quanto alla fase d’iniziativa.

Invero, non ci sono nelle norme procedurali indicazioni esplicite nel segno della sussistenza di una tale doverosità. La formula è *elaborato e approvato* potrebbe anche ritenersi riferibile a una modalità eventuale piuttosto che ad un dovere.

Però, a un attento e sistematico esame delle disposizioni rilevanti emergono invece ragioni prevalenti a favore della doverosità dell’adozione del PEI da parte della scuola.

La legge, infatti, considera il PEI uno strumento *necessario* per l’integrazione dell’alunno / studente con disabilità. Molto netto è in tal senso l’art. 2 del decreto n. 66: “L’inclusione scolastica è attuata attraverso la definizione e la condivisione del Piano Educativo Individualizzato”. E d’altra parte non si potrebbero altrimenti prevedere in modo organico le misure ad hoc per l’alunno o lo studente con disabilità non esistendo, e non potendo esistere per l’estrema eterogeneità dei casi, un adeguato insieme di misure comunque applicabili. È evidente, ad esempio, che non solo molte delle misure adeguate per uno studente autistico sarebbero del tutto inadeguate per uno studente con sindrome d’Asperger, e viceversa, ma che *ogni* studente autistico come *ogni* studente con sindrome d’Asperger come *ogni* studente con un qualsiasi altro handicap ha bisogno di un *suo* PEI legato alla *sua* particolare condizione comprensiva del contesto di vita. Significativo il fatto che persino per i casi di bisogni educativi speciali diversi dalla disabilità certificata, per i quali non c’è un piano specificamente previsto dalla legge, le indicazioni ministeriali sono nel senso dell’adozione, comunque, di un piano

didattico personalizzato (PDP) o atto equivalente¹² (che, d'altra parte, in caso di disabilità certificata non può essere un'alternativa al PEI essendo quest'ultimo lo strumento specificamente previsto dalla legge per tale situazione¹³). Nel senso dell'obbligatorietà dell'adozione del PEI al ricorrere dei presupposti di legge è sempre stata anche la prassi così come la giurisprudenza¹⁴.

4. L'apertura del procedimento

Venendo ora a considerare specificamente il procedimento d'approvazione del PEI, va anzitutto osservato che nessuna disposizione individua con precisione la fattispecie d'apertura di tale procedimento.

Il già più volte citato quinto comma dell'art. 12 della legge n. 104, che può tutt'ora considerarsi la disposizione base della disciplina del PEI, propone però una sequenza di atti che richiede attenzione anche sul piano procedurale: "l'accertamento dalla condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica ... è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto ... ai fini della formulazione del piano educativo individualizzato".

Davanti a tale sequenza, per individuare la fattispecie d'apertura del procedimento d'approvazione del PEI è necessario anzitutto stabilire se l'accertamento della condizione di disabilità e il profilo di funzionamento si pongano a monte rispetto a tale procedimento o all'interno di esso¹⁵.

A questo proposito va osservato che: a) si tratta di atti adottati da autorità diverse da quella che approva il PEI e addirittura estranee al settore scuola¹⁶; b) il profilo di

¹² Cfr. le *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento* (punto 3.1) e la direttiva 27 dicembre 2012 concernente i BES (punto 1.5).

¹³ Lo si precisa anche a fronte dell'emergere di casi nei quali la famiglia presenta la certificazione alla scuola ma poi esprime il desiderio di avere un PDP in luogo di un PEI (preferendo in proposito il regime proprio degli studenti con bisogni educativi speciali, ad esempio perché ritenuto meno stigmatizzante).

¹⁴ Cfr. TAR Lazio, Latina, Sez. I, n. 651/2019; TAR Lazio, Roma, Sez. III bis, n. 14625/2019.

¹⁵ Si segnala che in questo studio si farà costantemente riferimento al *profilo di funzionamento* – che ricomprende la diagnosi funzionale e il profilo dinamico-funzionale (art. 5, comma 3, del decreto n. 66) – seguendo i testi normativi, fermo restando che il sesto comma dell'art. 5 del decreto n. 66 prevede per il profilo di funzionamento apposite *Linee guida* concernenti "i criteri, i contenuti e le modalità di redazione" che avrebbero dovuto essere adottate con decreto interministeriale entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto n. 66, per poi essere aggiornate con cadenza almeno triennale (art. 5 cit., commi 6 e 6 bis), ma non sono state però ad oggi ancora adottate e che, a fronte di tale mancanza, gli organi competenti – ossia le unità di valutazione multidisciplinare, operanti nell'ambito del SSN, di cui al terzo comma dell'art. 5 cit. – non hanno ancora iniziato ad adottare sistematicamente i profili. Perciò, di fatto, oggi siamo ancora in una fase transitoria nella quale non essendo "disponibile il Profilo di funzionamento, le informazioni necessarie dalla redazione del PEI sono desunte dalla Diagnosi funzionale e dal Profilo Dinamico Funzionale" (secondo un'indicazione corretta che si ritrovava nell'art. 5, comma 3, del decreto interministeriale n. 182).

¹⁶ "La domanda per l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica ... è presentata all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che vi dà riscontro non oltre 30 giorni dalla data di presentazione" (art. 5 del decreto n. 66, comma 1). "Il profilo di

funzionamento non è predisposto solo ai fini della formulazione del PEI essendo che anche il progetto individuale di cui alla legge n. 328 del 2000¹⁷ è redatto sulla base di tale profilo (art. 6 del decreto n. 66); c) nessuna disposizione prevede la trasmissione d'ufficio dell'accertamento e del profilo alla scuola, sono i genitori a presentarli a quest'ultima; d) per espressa previsione di legge l'accertamento fa seguito a una specifica istanza dei genitori indirizzata all'INPS¹⁸ (ad esso solo riferita e della quale la scuola non ha notizia); e) la rubrica del capo III del decreto n. 66 riguardante l'accertamento e il profilo parla al plurale di "procedure di certificazione e documentazione per l'inclusione scolastica"; f) non si ravvisa, infine, nella disciplina specifica alcuna disposizione che a livello di definizioni o anche solo di termini impiegati oppure prevedendo l'applicazione di questa o quella regola configuri la sequenza di cui al quinto comma dell'art. 12 come un unico procedimento. Tali elementi inducono a concludere che l'accertamento e il profilo si pongono a monte del procedimento d'approvazione del PEI, non ne fanno parte. Il quinto comma dell'art. 12 della legge n. 104 si riferisce a più procedimenti connessi sul piano della finalità e del rapporto tra gli atti.

Ciò stabilito, per definire la fattispecie d'apertura del procedimento d'approvazione del PEI va in primis tenuto presente che nella disciplina non si parla di un'istanza dei genitori per avviare tale procedimento; mentre invece la stessa legislazione inerente al PEI parla a proposito del progetto individuale del suo essere "redatto ... su richiesta ... dei genitori" (art. 6 del decreto n. 66), così come parla di una "domanda per l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica" (art. 5, comma 1, del decreto n. 66). E d'altra parte in tale disciplina, e in particolare nel già citato quinto comma dell'art. 12 della legge n. 104, si considerano invece, come si è visto, gli atti che sono presupposti per l'avvio del procedimento, ossia l'accertamento e il profilo di funzionamento.

In un tale contesto normativo, l'interprete è indotto a concludere che all'assenza della previsione di un'istanza per l'adozione del PEI si deve far corrispondere una configurazione del procedimento come non a istanza di parte bensì a iniziativa d'ufficio a seguito della trasmissione alla scuola dell'accertamento e del profilo. In tal senso, invero, è anche la prassi che vede i genitori trasmettere alla scuola tali atti e la scuola poi avviare ogni anno il procedimento d'approvazione del PEI senza richiedere alcuna istanza bensì appunto d'ufficio.

La soluzione, si noti, appare tra l'altro coerente con quanto detto a proposito della doverosità dell'adozione del PEI, perché il configurare invece il procedimento come a istanza di parte aprirebbe la strada alla possibilità per la famiglia di presentare

funzionamento ... è redatto da una unità di valutazione multidisciplinare, nell'ambito del SSN" (art. 5 cit., comma 3).

¹⁷ Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

¹⁸ Cfr. nota 17.

l'accertamento e il profilo per poi "rinunciare" al PEI, non facendo istanza, e chiedere una tutela in forme diverse (con riferimento a quelle previste per gli alunni / studenti con altri bisogni educativi speciali).

Tutto ciò fermo restando che l'avvio d'ufficio è subordinato alla scelta della famiglia di richiedere l'accertamento e il profilo e poi, al conseguimento di tali atti, trasmetterli alla scuola, e in questo senso, pur aprendosi il procedimento formalmente d'ufficio, emerge un'analogia con le situazioni d'apertura a iniziativa di parte. In mancanza della richiesta e della trasmissione di cui sopra, l'alunno / studente, ancorché sul piano sostanziale in situazione di disabilità, non beneficerà delle forme di tutela previste dalla legge per gli handicappati (ma eventualmente di quelle previste per gli alunni / studenti con bisogni educativi speciali), ferma restando la possibilità per la scuola di sollecitare la famiglia ad attivarsi per acquisire e, o far pervenire l'accertamento e il profilo.

A questo punto, peraltro, la fattispecie d'apertura del procedimento potrebbe apparire non ancora del tutto adeguatamente definita. Il procedimento si sviluppa d'ufficio. Esso, inoltre, per quanto detto sopra a proposito dell'obbligatorietà del PEI, deve svilupparsi d'ufficio sul presupposto dell'avere la scuola ricevuto l'accertamento e il profilo, ossia i due atti presupposti indicati dalla legge. Però resta indeterminato il *quando* dell'apertura.

Nel silenzio della legge, considerata la rilevanza che il citato quinto comma dell'art. 12 attribuisce all'accertamento e al profilo la soluzione preferibile potrebbe sembrare quella di ritenere che il procedimento debba avviarsi d'ufficio subito dopo la trasmissione alla scuola di tali atti.

Ma si tratta di atti che non vengono certo adottati ogni anno, laddove invece il PEI è annuale. A proposito dell'accertamento la legge nulla dispone circa l'efficacia temporale e di conseguenza, considerato anche il fatto che si tratta di soggetti *in età evolutiva*, è l'autorità competente a definirla potendo prevedere una durata sine die – in concreto, data la finalità dell'accertamento, *fino al termine degli studi* (questa è la formula usata negli atti) – oppure temporalmente limitata ipotizzandosi un'evoluzione dello scenario (secondo uno schema che vale in generale per tutte siffatte certificazioni). A proposito del profilo, d'altra parte, la legge prevede, come si è visto, che esso segue all'accertamento e poi va "aggiornato" ma solo "al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona" (art. 5, comma 4, del decreto n. 66).

Peraltro, la legge non dà alcun'altra indicazione cui ci si possa riferire per cercare di determinare il *quando* dell'apertura del procedimento.

Va però osservato che la questione appare relativamente poco importante. Ciò per due motivi. Il legislatore ha attribuito, e per valide ragioni come si vedrà, rilevanza essenziale alla data, che ha indicato, entro la quale il PEI deve essere approvato; di conseguenza, è ragionevole ritenere che la scuola debba semplicemente calibrare i

tempi dell'attività istruttoria e decisoria in modo coerente con le modalità istruttorie e con l'obiettivo dell'approvazione entro tale data (fermo restando quanto si dirà più avanti a proposito del PEI provvisorio). Il legislatore, inoltre, come si vedrà ha disegnato la partecipazione in un modo sui generis tale per cui la comunicazione d'avvio del procedimento come regolata dalla legge n. 241 non appare necessaria.

5. Il termine

Nella legislazione non è indicato un termine di durata del procedimento di approvazione del PEI, né esso risulta indicato da disposizioni regolamentari.

Non bisogna però per questo pensare che a riguardo si debba guardare al di là di tale normativa. Perché, invero, in essa emerge sul punto una soluzione nel segno della specialità. Infatti, nella legge come già accennato è indicata la data entro la quale il PEI deve essere approvato. Più precisamente, secondo quanto stabilisce l'art. 7 del decreto legislativo n. 66 al comma 2 lettera g) il PEI "è redatto ... in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre".

La non indicazione di un termine di durata del procedimento e l'indicazione invece della data entro la quale deve intervenire *di norma* l'approvazione, e la scelta a riguardo del 31 ottobre sono, invero, coerenti con la funzione del PEI e con le esigenze istruttorie.

Se il PEI deve definire per un dato anno scolastico un complesso regime speciale per l'alunno o lo studente con disabilità è evidente che è essenziale stabilire il momento entro il quale deve intervenire la sua adozione, così come è evidente che tale momento deve essere il più possibile collocato all'inizio dell'anno di riferimento. Perciò il legislatore ha indicato una precisa data limite per l'approvazione. E la scelta del 31 ottobre, e non di una qualche data successiva, si lega all'esigenza di avere un PEI che affettivamente vada a regolare l'attività nell'anno di riferimento. La scelta del 31 ottobre e non di una qualche data precedente che in linea di principio sarebbe stata preferibile per la funzione del PEI di definire un regime speciale riferito all'anno scolastico si lega, d'altra parte, alle modalità previste per l'istruttoria e la partecipazione di cui si dirà nei paragrafi che seguono.

La rilevanza del termine stabilito per l'adozione può, invero, apparire in contrasto con quel *di norma* ad esso riferito che ritroviamo, come si è visto, nell'art. 7 del decreto n. 66.

Ma appare soddisfacente l'interpretazione restrittiva che era proposta a riguardo dalle *Linee guida* di cui al decreto n. 182: "Il limite temporale indicato ... dovrebbe rappresentare la scadenza massima ... per ridurre al minimo il periodo di lavoro svolto senza progettazione ... salvo situazioni particolari ... ad esempio ritardi ... nella nomina degli insegnanti, non solo di sostegno, o frequenza irregolare dell'alunno/a nel primo periodo" (p. 11).

Non solo così si rafforza formalmente il valore del termine col riferimento al fatto che solo *situazioni particolari* legittimano il superamento della data prevista ma, nell'indicare, seppur asserendo che lo si fa come mera esemplificazione, siffatte situazioni si fa emergere una ratio per il superamento che risulta, insieme, ragionevole e ben delimitante la possibilità. Date le caratteristiche dell'attività istruttoria, di cui si dirà, la frequenza irregolare dell'alunno o dello studente nel primo periodo dell'anno ne ostacola lo sviluppo; e d'altra parte se sono gli insegnanti a essere chiamati ad approvare il PEI e ad attuarlo, l'approvazione ragionevolmente dovrebbe presupporre che siano stati nominati in un tempo precedente tale da consentire loro di valutare il caso e decidere. La ratio che emerge è quella per cui il superamento del termine deve ricollegarsi all'esistenza di fattori extra procedimentali tali da rendere opportuno uno slittamento dell'approvazione. E, si noti: è difficile individuarne altri adeguati al di là di quelli menzionati dalle *Linee guida*.

In questo modo si limita anche il possibile ritardo ricollegandolo a situazioni comunque temporalmente delimitate. Resta certo il problema costituito dal fatto che il *di norma* può determinare qualche incertezza in ordine all'azione contro l'inerzia dell'amministrazione di cui all'art. 31 del Codice del processo amministrativo, ma sulle relative questioni, in quanto di carattere generale, non è dato soffermarsi in questa sede.

In caso di persistenza nel tempo delle situazioni di cui sopra non per qualche settimana ma più a lungo al di là della data del 31 ottobre dovrà poi esservi un attento bilanciamento degli interessi in gioco che porti alla soluzione migliore tenendo conto adeguatamente dell'esigenza di chiudere il procedimento a seguito di una fase istruttoria e decisoria sostanzialmente adeguate e di quella di avere il PEI in tempo utile per fare sì che tale atto effettivamente sia di riferimento per l'anno scolastico. A questo proposito va tenuto presente anche che ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera h), del decreto n. 66 il PEI "è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno scolastico al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche e integrazioni". Perciò, ove ad esempio la nomina del docente di sostegno (come è avvenuto in non pochi casi in questi anni) dovesse tardare al di là del 31 ottobre sarebbe comunque possibile e a un certo punto opportuno procedere in ogni caso, anche in assenza di tale docente, all'elaborazione-approvazione del PEI, per poi integrarlo.

6. L'istruttoria

Quanto agli elementi da acquisire attraverso l'istruttoria, la normativa dà indicazioni importanti che consentono di individuare i due insiemi fondamentali.

Abbiamo, anzitutto, elementi di base documentale. Come già si è messo in evidenza, ai sensi del quinto comma dell'art. 12 della legge n. 104 "l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica ... è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto ... ai fini della formulazione del Piano Educativo Individualizzato (PEI)". La rilevanza sostanziale

dell'accertamento e del profilo è specificamente poi considerata dall'art. 7 del decreto n. 66 ai sensi del quale il PEI "tiene conto dell'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica ... e del Profilo di funzionamento" (comma 2, lettera b)). Tale *tener conto*, si noti, dato il contenuto dell'accertamento e del profilo che definiscono fundamentalmente la situazione di difficoltà dell'alunno / studente è propriamente un *prendere le mosse da*. Perciò nell'art. 5 del decreto interministeriale n. 182 si indicava come "opportuno che il GLO, oltre a prendere visione del Profilo di Funzionamento, ne fornisca una sintesi che metta in evidenza le informazioni relative alle dimensioni rispetto alle quali è necessaria un'analisi puntuale, seguita dalla progettazione di interventi specifici".

Sempre sul piano documentale, il decreto n. 182 attribuiva espressamente rilevanza anche al progetto individuale di cui alla legge n. 328, ove esistente o comunque richiesto. Tale rilevanza, peraltro, deriva direttamente dal disposto dell'art. 2 del decreto n. 66 che addirittura considera il PEI "parte integrante del progetto individuale". Perciò, come indicava il decreto n. 182, se un tale progetto esiste, "al momento della predisposizione del PEI è necessario riportare una sintesi dei contenuti e aggiungere informazioni sulle modalità di coordinamento e interazione con il PEI" (art. 6, comma 2); se, invece, il progetto individuale è "stato richiesto ma non ancora redatto", al momento della predisposizione del PEI "è opportuno raccogliere indicazioni utili per la [sua] redazione" (art. 6, comma 3).

Sul piano documentale, dunque, la legge richiede un'attenta considerazione in sede istruttoria dell'accertamento, del profilo e, ove esista, del progetto individuale. Tale considerazione deve avvenire nel corso dei lavori del GLO; opportunamente però dovrebbe svilupparsi anche prima, con un ruolo importante a riguardo del docente o dei docenti di sostegno in rapporto con l'unità di valutazione multidisciplinare di cui si dirà infra e amplius con gli altri componenti del GLO o comunque partecipanti ai suoi lavori, così che il gruppo di lavoro quando si riunisce si ritrovi a disporre in proposito di un'attività di riflessione di base già svolta.

L'altro aspetto essenziale dell'attività istruttoria è quello della *attività di osservazione*. Disponeva a riguardo, dando un'indicazione ragionevole, l'art. 8 del decreto n. 182: "la progettazione è preceduta da attività di osservazione sistematica" dell'alunno o dello studente, un "compito affidato a tutti i docenti"; rispetto a tale attività la definizione del piano era correttamente definita come "conseguente".

Dalle indicazioni di cui sopra si possono trarre elementi anche circa il *quando* dell'attività istruttoria.

L'osservazione, infatti, per sua natura non può che svolgersi nelle prime settimane di lezione. E questo, si noti, giustifica la fissazione al 31 ottobre e non in una qualche data precedente del termine entro la quale va approvato il PEI, considerati i tempi richiesti (che, si noti, sono tali per cui l'approvazione del PEI non potrà comunque intervenire molto prima della data limite stabilita). L'analisi dei documenti, invece, di per sé non ha un riferimento temporale intrinseco. Ma, come già si è messo

in evidenza, il PEI deve essere di norma approvato entro il mese di ottobre. Dunque, l'analisi dovrà svilupparsi in tempo utile rispetto a tale scadenza. Il decreto n. 182, invero, come si sarà notato sembrava immaginare che l'attività dovesse essere in toto svolta dal GLO ma, come già accennato, è invece ragionevole, e in tale senso è anche la prassi, che alcuni componenti del GLO, e in particolare il docente o i docenti di sostegno, proponano al gruppo una loro analisi previamente sviluppata a riguardo.

7. La partecipazione

La parte della disciplina del procedimento d'approvazione del PEI che ha conosciuto la maggiore evoluzione al susseguirsi degli atti normativi di cui sopra è stata probabilmente quella concernente la partecipazione. E si tratta anche, non casualmente, di una delle parti più discusse.

Nella sua formulazione iniziale, l'art. 7 del decreto n. 66, confermando sostanzialmente la disciplina e le prassi preesistenti, alla lettera a) del comma 2 così disponeva: "Il PEI ... è elaborato e approvato dai docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori ... delle figure professionali specifiche interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con ... [l'alunno / lo studente] con disabilità, nonché con il supporto dell'unità di valutazione interdisciplinare".

Poi, con l'art. 8 del decreto n. 96 il disposto dell'art. 7 è stato riscritto allo scopo di migliorare la partecipazione migliorandone i modi di sviluppo. Il testo attuale prevede che: "Il PEI ... è elaborato e approvato dal Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione di cui all'articolo 9". A proposito di tale "gruppo", ovvero del GLO, all'art. 9 del decreto n. 66, come modificato dal decreto n. 96, si prevede che "presso ogni istituzione scolastica sono costituiti i Gruppi di Lavoro Operativo per l'inclusione dei singoli alunni [o studenti] con accertata condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica. Ogni Gruppo ... è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori [dell'alunno / studente] ... delle figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con [l'alunno / studente] ... nonché con il necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare ... All'interno del Gruppo ... è assicurata la partecipazione degli studenti con accertata condizione di disabilità".

La formulazione attuale dell'art. 9 appare invero per quanto qui interessa linguisticamente infelice: *è composto dal ... con la partecipazione dei ... nonché con il supporto del*. Ma in ogni caso tutta una serie di elementi inducono l'interprete a concludere che si deve distinguere tra *componenti* dell'organismo e soggetti che *partecipano* ai suoi lavori:

- a) è in tal senso la lettera della legge che comunque distingue tra *componenti* e *partecipanti* (e d'altra parte, ove non si fosse voluta una tale distinzione sarebbe stato agevole far seguire semplicemente al *è composto* l'elenco di tutti i soggetti);

- b) in tale senso era anche l'art. 3 del decreto n. 182 laddove in commi diversi indicava la *composizione* del gruppo – “Il GLO è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe” (comma 1) – e coloro che *partecipano*: “Partecipano al GLO i genitori dell'alunno [o studente] ... le figure professionali specifiche ... [lo] studente ... nonché, ai fini del necessario supporto, l'unità di valutazione multidisciplinare” (commi 2 e 4)¹⁹;
- c) in tal senso era anche, ulteriormente, l'art. 3 del decreto n. 182 laddove al comma 9 distingueva i ruoli quanto all'approvazione: “Il GLO ... approva il PEI tenendo in massima considerazione ogni apporto fornito da coloro che ... sono ammessi alla partecipazione dei suoi lavori, motivando le decisioni adottate in particolare quando esse si discostano dalle proposte formulate dai soggetti partecipanti”;
- d) la distinzione appare ragionevole, dal momento che, altrimenti, l'approvazione del PEI sarebbe affidata a un collegio assai eterogeneo quanto alle caratteristiche dei soggetti e agli interessi di riferimento, con poi il bizzarro effetto per cui la componente “docenti” sarebbe in maggioranza nel caso del consiglio di classe e invece in minoranza nel caso del team dei docenti contitolari, soluzione quest'ultima oltretutto in radicale contrasto con l'assetto in generale degli organi collegiali, il che richiederebbe per lo meno una chiara indicazione in tale senso da parte del legislatore (come sopra messo in evidenza, ove si fosse voluta escludere ogni distinzione del tipo componenti-partecipanti sarebbe stato agevole nell'art. 9 citato far seguire semplicemente al *composto* l'elenco di tutti i soggetti).

L'idea di una posizione paritaria dei diversi soggetti nel PEI, superandosi dunque la distinzione tra componenti e partecipanti, con la costruzione di un organo collegiale nel quale poi le diverse “parti” contro ogni logica di maggioranza dovrebbero avere una sorta di potere di veto, è caldeggiata da una parte almeno delle associazioni e degli esperti che si pongono come rappresentanti degli interessi dei disabili e delle loro famiglie²⁰, ma non appare de iure condito sostenibile.

Non osta, si noti, all'interpretazione proposta la considerazione della volontà chiara del legislatore di innovare col decreto n. 96 rispetto alla precedente disciplina, dove già come si è visto la competenza all'approvazione era in capo al team dei docenti contitolari o al consiglio di classe, perché l'innovazione comunque sussiste essendo che quella che prima era una partecipazione che meramente si sviluppava secondo le regole della legge n. 241 e quelle generali dell'ordinamento scolastico diventa anzitutto partecipazione ai lavori di un *gruppo di lavoro* che, tra l'altro, come si vedrà, ha una propria formalizzazione.

Ciò premesso, va messo in evidenza che nella definizione dei soggetti legittimati a partecipare al procedimento attraverso la peculiare modalità della partecipazione al GLO il legislatore ha proceduto in modo chiaro e ragionevole ben individuando gli

¹⁹ Nello stesso senso erano anche le *Linee guida*: “Il GLO è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe”, gli altri soggetti sono definiti “partecipanti” (p. 9).

²⁰ Cfr. S. Nocera, *Continui il dialogo sui nuovi Piani Educativi Individualizzati*, superando.it, 9 febbraio 2021; FISH, *Considerazioni della FISH sulla bozza di linee guida per la compilazione del nuovo PEI*, 31 agosto 2020.

interlocutori rilevanti sul piano delle competenze e, o degli interessi. In dettaglio, sulla base anzitutto di quanto indicato dall'art. 9 del decreto n. 66, essi sono:

- i genitori, o chi comunque "esercita la responsabilità genitoriale";
- lo studente con accertata condizione di disabilità. A proposito di questa previsione va osservato che il riferimento allo *studente* indica che, ragionevolmente, la partecipazione è riservata a chi frequenta la secondaria di secondo grado (ossia è *studente* e non *alunno* secondo una distinzione terminologica in uso nella disciplina scolastica che era richiamata anche nell'art. 1, comma 3, del decreto n. 182) e che il riferimento a una partecipazione insieme dei genitori e dello studente – senza eccezioni – indica, tra l'altro, che la partecipazione dei primi è prevista anche se il figlio è maggiorenne;
- le "figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica, che interagiscono con la classe e con [l'alunno o lo studente]". A questo proposito, al quinto, sesto e settimo comma dell'art. 3 del decreto n. 182 si precisava che per "figura professionale esterna" si deve intendere, anzitutto, "l'assistente all'autonomia ed alla comunicazione" (beninteso ove tale figura sia presente, essendo la sua nomina eventuale a seconda di quanto previsto in sede di profilo di funzionamento), ferma restando la possibile partecipazione anche di "un esperto indicato dalla famiglia", mentre per "figura professionale interna" si deve intendere "ove esistente, lo psicopedagogo" e poi eventualmente anche il docente "referent[e] per le attività d'inclusione";

Nell'art. 9 si parla poi, come già emerso, del "necessario supporto dell'unità di valutazione multidisciplinare" che, si ricordi, è competente per la redazione del profilo di funzionamento. A questo proposito, nel decreto n. 182 si precisava che tale unità "partecipa a pieno titolo ai lavori del GLO tramite un rappresentante designato dal Direttore sanitario [dell'ASL]" (art. 3, comma 3). Con questa indicazione, in sostanza, si voleva escludere che la formula "con il supporto" venisse intesa come tale da contemplare la possibilità di una partecipazione *senza* la presenza agli incontri del gruppo di lavoro (ossia limitata alla presentazione di atti e documenti e, o alla partecipazione a incontri al di fuori del GLO)²¹.

Data la complessità strutturale del "gruppo", l'ottavo comma dell'art. 3 del decreto n. 182 prevedeva che fosse "il Dirigente scolastico, a inizio dell'anno scolastico ... [a] defini[re] la configurazione del GLO".

Una volta definita tale configurazione, ai fini dell'elaborazione-approvazione del PEI il GLO, data la previsione di cui si è detto di un'approvazione di regola del PEI

²¹ Nelle *Linee guida* si diceva che il rappresentante dell'unità di valutazione multidisciplinare parteciperebbe "con diritto di voto". Non si ritiene che tale ipotesi interpretativo-applicativa fosse corretta perché nella legge non c'è alcuna indicazione che attribuisca a tale rappresentante una posizione così diversa da quella degli altri partecipanti che in quanto tali non hanno diritto di voto (addirittura per l'unità si parla di un ruolo di "supporto"). Tra l'altro, la previsione di una partecipazione "con diritto di voto" dell'unità di valutazione era presente in una prima versione del testo di quello che sarebbe divenuto il decreto n. 182 ma poi fu espunta su richiesta del Consiglio superiore della pubblica istruzione nel parere citato alla nota 6. Si veda anche quanto si dice più avanti nel testo a proposito dell'approvazione del PEI.

entro il 31 ottobre, dovrebbe riunirsi almeno una volta entro tale data, come precisava l'art. 4 del decreto n. 182 aggiungendo, in applicazione degli ordinari criteri, che il GLO è convocato dal "Dirigente scolastico o da suo delegato" e che "di ciascuna riunione è redatto apposito verbale, firmato da chi la presiede e da un segretario verbalizzante, di volta in volta individuato tra i presenti".

Attraverso il GLO la partecipazione dovrebbe portare a un maggior coinvolgimento nel processo di elaborazione-approvazione del PEI.

Una volta considerate nei tratti essenziali le disposizioni in tema di partecipazione specificamente dettate dalla disciplina di settore ci si può chiedere se, ad di là di quanto da esse previsto, siano applicabili anche le regole generali dettate a questo proposito dalla legge n. 241.

A riguardo va anzitutto osservato che non emergono soggetti o organismi interessati ai sensi dell'art. 9 della legge n. 241 al di là dell'insieme di quelli per i quali è prevista dalla specifica disciplina la possibilità di partecipare al GLO. Ciò premesso, alcune delle disposizioni della legge n. 241 sulla partecipazione, invero, non paiono poter trovare ragionevolmente spazio d'applicazione nel procedimento riguardante il PEI. È il caso di quelle di cui agli artt. 8 e 9 sulla comunicazione di avvio, essendo che nel contesto scolastico atti come quello di definizione della composizione del PEI o quello di sua convocazione appaiono equipollenti ai fini della tutela degli interessi in gioco. Analogamente non pare applicabile l'art. 11 essendovi nella disciplina di settore un "luogo" specifico di confronto in vista del consenso, ossia il GLO.

Qualche dubbio può sorgere invece a proposito dell'applicabilità dell'art. 10-bis. L'istituto della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza è, come indica la sua stessa denominazione e come espressamente previsto dal disposto dell'articolo, riferito ai procedimenti a istanza di parte. Tuttavia, come sopra accennato, il procedimento di approvazione del PEI pur avviandosi formalmente d'ufficio ha il tratto peculiare dell'avviarsi, comunque, a seguito della trasmissione da parte della famiglia alla scuola dell'accertamento della condizione di disabilità e del profilo di funzionamento, e va anche messo in evidenza che la famiglia ha uno specifico interesse tutelato dalla legge all'approvazione del PEI. Emerge allora, come già accennato, una qualche analogia con il procedimento a istanza di parte che porta a chiedersi se non sarebbe opportuno, a fronte di una sorta di *eadem ratio*, ritenere applicabile l'art. 10-bis anche al procedimento d'approvazione del PEI (si pensi, in particolare, al caso in cui la scuola ritenesse di dover addivenire a un diniego del piano per una qualche inadeguatezza della documentazione presentata dai genitori). La questione, peraltro, ricollegandosi a temi di carattere più generale non può essere sviluppata in questa sede.

Sicuramente applicabile al procedimento d'approvazione del PEI deve ritenersi, infine, l'art. 10 della legge n. 241. In particolare, va riconosciuto ai partecipanti il diritto "di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento". La normativa specifica riguardante il procedimento d'approvazione del PEI non fa cenno all'applicabilità di

una tale disposizione, ma essa ben si lega alle specifiche esigenze del procedimento in questione. Va infatti osservato che la partecipazione in forma orale attraverso l'istituto del GLO è certamente importante ma può rivelarsi di per sé sola insufficiente in un contesto nel quale le questioni delicate sono molteplici e spesso complesse – si pensi ai motivi che possono indurre la famiglia o la “parte medica” a ritenere più o meno adeguata una specifica modalità didattica rispetto alle caratteristiche-esigenze dell'alunno / studente – il che può rendere decisamente opportuno il ricorso a “memorie scritte e documenti” per i quali il regime non può che essere quello previsto dalla legge n. 241.

8. L'approvazione

Come già si è messo in evidenza, ai sensi dell'art. 7 del decreto n. 66 il PEI “è ... approvato dal Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione”.

L'indicazione appare di per sé chiara. E tuttavia può suscitare qualche perplessità dopo quanto si è detto a proposito della partecipazione.

Se è vero che, come si è sostenuto, bisogna distinguere nettamente tra *componenti* del PEI e meri *partecipanti* ai suoi lavori e per individuare i componenti bisogna guardare esclusivamente, secondo l'ordine di scuola, al team dei docenti contitolari o al consiglio di classe, allora risulta chiaro che in sostanza sono i docenti contitolari o il consiglio di classe ad approvare il PEI, esattamente come prevedeva l'art. 7 del decreto n. 66 prima delle modifiche apportate dal decreto n. 96, il che può anche portare a dubitare del fatto che il GLO sia un vero e proprio organo²².

Però resta accettabile l'indicazione per cui non sono il team o il consiglio a approvare ma il GLO. Quest'ultimo, infatti, appare una sorta di team o di consiglio non solo allargato alla partecipazione di una molteplicità di soggetti ma con un *modus operandi* di conseguenza particolare, il che giustifica una denominazione ad hoc.

Questione particolare in tema di approvazione è quella del PEI cosiddetto differenziato, specificamente rilevante nella scuola secondaria di secondo grado. In questo caso, poiché a tale programmazione non corrisponde il conseguimento del titolo la sua previsione nel piano educativo presuppone, come si leggeva nelle *Linee guida*, “una formale proposta del Consiglio di classe ai genitori”, che “possono rifiutarla” con

²² Nel parere del Consiglio superiore citato nella nota 6 troviamo tra l'altro la richiesta, poi accolta in sede di definizione finale del testo del decreto n. 182, di non qualificare il GLO come *organo*. A rigore la richiesta appare non corretta dal momento che la legge n. 66 indica chiaramente che il GLO è competente per l'approvazione del PEI. Ma, senza chiamare in causa l'idea erronea secondo cui il PEI non sarebbe un atto amministrativo pur evocata dal consiglio (sul punto si rinvia a quanto detto sopra nel testo e nella nota 6), si può comprendere la richiesta di cui al parere di togliere la qualificazione del GLO come organo considerando che in sostanza sono i docenti contitolari o il consiglio di classe ad approvare il PEI.

la conseguenza che essa non verrà adottata nel PEI (p. 38)²³. Rispetto a questa ipotesi il potere del GLO – nel cui contesto potrà anche svilupparsi il confronto a riguardo essendo che i soggetti coinvolti sono anche componenti del GLO o partecipanti ai suoi lavori – è dunque subordinato alla volontà dei genitori.

Al di là dell'indicazione di cui sopra circa la competenza del GLO, le norme specifiche dettate per il procedimento concernente il PEI non dicono altro quanto all'approvazione, sicché saranno da applicarsi le regole generali, salvo che con riferimento a un punto: la rilevanza di eventuali orientamenti contrari espressi da soggetti partecipanti.

Invero, la costruzione del gruppo di lavoro appare chiaramente orientata ad addivenire a un PEI condiviso da tutti gli interessati. Tuttavia, è possibile – e del resto talora si riscontra nella prassi – che alla fine del confronto alcuni dei partecipanti non condividano in tutto o in parte l'impianto del piano approvato. A questo proposito l'art. 3 del decreto n. 182 al comma 9, impregiudicata la soluzione particolare di cui si è detto da applicarsi in caso di PEI differenziato, precisava, come già accennato, che "Il GLO ... approva il PEI tenendo in massima considerazione ogni apporto fornito da coloro che ... sono ammessi alla partecipazione dei suoi lavori, motivando le decisioni adottate in particolare quando esse si discostano dalle proposte formulate dai soggetti partecipanti". Un'indicazione che può apparire superflua, nel senso che la soluzione già deriva dall'applicazione dei principi generali, ma comunque corretta e volta a valorizzare la partecipazione. Quel che vale per le memorie scritte e i documenti di cui all'art. 10 della legge n. 241 non può non valere anche per le proposte formulate in sede di GLO.

Un cenno, infine, alla questione della sottoscrizione di PEI. Le norme di legge non vi fanno cenno. Però da sempre la prassi prevede tale sottoscrizione da parte dei docenti e anche da parte degli altri soggetti interessati (salvo che essi non intendano esprimere il proprio dissenso rifiutandola) e nelle *Linee guida* si leggeva che "La firma di tutti i membri del GLO [componenti e partecipanti] è prevista sul PEI redatto in via definitiva" (p. 12).

Difficile stabilire quale possa essere il valore giuridico di tale firma. Non può essere condizione per l'esistenza o la validità dell'atto. Nel caso in particolare dei *partecipanti* si può assumere che valga come accettazione dell'atto con le relative conseguenze sul piano dell'impugnabilità.

9. Il PEI provvisorio

Per completare la riflessione sul procedimento d'approvazione del PEI è opportuno a questo punto prendere in considerazione un ultimo aspetto della disciplina.

²³ Per disamina della questione della programmazione differenziata si rinvia all'ampia riflessione a riguardo contenuta nelle *Linee guida*, p. 37 e ss.

Considerando integralmente l'incipit del disposto dell'art. 7, comma 2, lettera g) del decreto n. 66 emerge che il PEI "è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, entro il mese di ottobre".

La funzione del PEI "provvisorio", a fronte del silenzio della legge a riguardo era indicata dall'art. 16 del decreto n. 182: formulare anzitutto "la proposta del numero di ore di sostegno alla classe per l'anno successivo, nonché la proposta delle risorse da destinare agli interventi di assistenza ... per l'anno successivo" (comma 4), elementi essenziali la cui indicazione non potrebbe utilmente avvenire con l'approvazione del PEI, comunque nel corso dell'anno di riferimento, dovendosi fare ogni sforzo perché le relative risorse siano disponibili sin dall'inizio il che richiede un avvio delle procedure di definizione-acquisizione già nel mese di giugno.

Ciò premesso, dobbiamo ritenere il piano provvisorio un atto facente parte del procedimento di formazione del PEI?

Il piano provvisorio per definizione è successivo alla trasmissione alla scuola dell'accertamento della condizione di disabilità e del profilo di funzionamento. Inoltre, contiene elementi rilevanti per la predisposizione del PEI: la proposta delle ore di sostegno e quella delle ore di assistenza, anzitutto. Esso ha senza dubbio autonomi effetti sostanziali (e del resto può essere autonomamente oggetto di contenzioso giurisdizionale), tuttavia questo non osta al considerarlo un atto endoprocedimentale.

Perciò per il piano provvisorio potrebbe ipotizzarsi una collocazione nel procedimento di approvazione del PEI.

Va peraltro osservato che in ogni caso la rilevanza di tale atto rispetto al PEI sussiste indipendentemente dalla sua collocazione o meno nel procedimento. Va inoltre tenuto presente che la disciplina particolare della partecipazione riduce non poco la rilevanza del porre il piano provvisorio nel procedimento o al di fuori di esso.

10. Conclusioni

In questo studio alcune pur rilevanti questioni sono state messe in evidenza ma non affrontate; inoltre, non si è fatto nemmeno cenno a un tema come quello della gestione dei dati personali, tema d'estrema importanza in un procedimento come quello di elaborazione-approvazione del PEI ma la cui considerazione avrebbe richiesto di per sé sola un'ampia trattazione; anche la questione del responsabile del procedimento non è stata affrontata; infine, i temi affrontati lo sono stati spesso in modo relativamente sommario.

Tuttavia, in un contesto nel quale, e la cosa va sottolineata, mancano ad oggi riflessioni organiche da un punto di vista giuridico sul procedimento di formazione del PEI si ritiene di aver fatto cosa utile proponendo, pur con i limiti di cui sopra, una motivata ricostruzione del procedimento de quo sulla base di un'interpretazione sistematica secondo i principi del quadro normativo delineatosi in questi ultimi anni.

In sintesi, si tratta di un procedimento che deve svilupparsi d'ufficio ogni anno ove vi sia un alunno o uno studente con disabilità certificata e profilo di funzionamento trasmessi alla scuola, che deve concludersi con l'approvazione del PEI entro il 31 ottobre, salvo che l'irregolare frequenza dell'alunno o studente o nomine tardive di docenti non consiglino un'approvazione tardiva nei limiti di un bilanciamento rispetto all'esigenza di avere un PEI tempestivo per l'anno di riferimento, che comporta un'attività istruttoria basata essenzialmente su atti e documenti indicati dalla legge (l'accertamento, il profilo e, ove sussistente il progetto individuale) e su un'attività d'osservazione che i docenti devono svolgere nelle prime settimane di lezione, che ha una fase decisoria caratterizzata dall'approvazione da parte del GLO, luogo, insieme, di partecipazione – ferma restando la possibile rilevanza di memorie scritte e documenti ex legge n. 241 – e di decisione pur dovendosi in proposito distinguere tra componenti e partecipanti con però una particolare rilevanza del dissenso di questi ultimi.

Merita un cenno, infine, lo scostamento tra il disegno del procedimento desumibile dalle norme e la prassi quando a un punto particolare ma di estrema rilevanza: il ruolo del docente di sostegno. Si sarà notato che le norme non lo evidenziano, semplicemente dovendosi intendere che quando parlano di docenti è compreso anche quello di sostegno. Ma nella prassi, spesso, tale ruolo è invece tale per cui il PEI, ben al di là dei cenni che si sono fatti sopra a compiti ragionevoli di analisi e proposta, appare elaborato *dal* docente di sostegno e concordato *da* lui con la famiglia risultando marginale il ruolo degli altri soggetti – dai docenti curricolari alla “parte medica” – in linea con l'erronea concezione generale secondo cui l'integrazione dell'alunno / studente handicappato ovvero con disabilità non sarebbe compito dell'intera comunità bensì dei genitori e del “sostegno”. L'auspicio è che all'applicazione del nuovo, più strutturato, più orientato al coinvolgimento, procedimento di approvazione del PEI si accompagni un effettivo coinvolgimento di tutti coloro che possono-debbono dare un contributo per il successo dell'esperienza scolastica degli alunni / studenti disabili e, insieme, dell'intero gruppo classe²⁴.

²⁴ Nella consapevolezza che “la scuola va considerata come una comunità di apprendimento e di sostegno” sicché, trattandosi di “un organismo ... sistemico”, “l'integrazione ... deve coinvolger[e] ... tutte le sue componenti” e in particolare il PEI va considerato “per sua natura” un documento che chiama in causa docenti, alunni / studenti, genitori, operatori (D. Ianes - F. Celi - S. Cramerotti, *Il Piano educativo individualizzato. Progetto di vita (Guida 2005-2007)*, Erickson, 2005, p. 805).