

## Associazione Italiana Persone Down

Scheda n.518.

### Il TAR Lazio chiarisce l'esclusiva competenza delle ASL nelle certificazioni per l'inclusione scolastica (Sent. 2093/16)

- Diritto allo studio
- Insegnanti di sostegno Normativa Regionale

---

La Regione Lazio aveva emanato nel 2009 la circolare n° 18157/D4/00 che consentiva le certificazioni per l'inclusione scolastica, oltre che alle ASL, anche ad Aziende ospedaliere, Centri universitari, centri convenzionati ai sensi dell'art. 26 della [L. n° 833/78](#) e a centri accreditati ai sensi del [D.lgs n° 502/92](#).

Essendo negli anni successivi cresciuta la percentuale di certificazioni di alunni con disabilità nel Lazio rispetto alla media nazionale, nel 2014 la Regione Lazio ha emanato la [Circolare n° 212522](#) nella quale si stabilisce che le uniche certificazioni per l'inclusione scolastica sono quelle rilasciate dai TSMREE (Tutela, Salute Mentale e Riabilitazione in Età Evolutiva) dell'ASL (vedi scheda n° 473. [Certificazioni per l'inclusione scolastica nel Lazio \(Reg. Lazio 212522/14\)](#)).

Alcuni centri convenzionati ed accreditati hanno impugnato con ricorso al TAR quest'ultima circolare.

Il TAR Lazio con la [sentenza n° 2093 del 9/2/2016 depositata in segreteria il 17/2/2016](#) ha **rigettato il ricorso** condannando i ricorrenti al pagamento delle spese.

L'argomentazione della corte poggia sull'**esclusività della funzione certificativa pubblica delle ASL** e sulla **libertà di scelta delle famiglie nel rivolgersi ai centri convenzionati o accreditati** per gli adempimenti successivi alle certificazioni, cioè formulazione della Diagnosi Funzionale, del Profilo Dinamico Funzionale e dei PEI.

Ecco due passaggi significativi delle motivazioni:

*"obiettivo [della circolare impugnata n.d.r.] (è) anche quello di **limitare la produzione di certificazioni di provenienza assai varia e foriera di incontrollata eterogeneità di giudizi diagnostici**, che mal si concilia con la funzione pubblica di assicurare eguali trattamento e risorse a situazioni comparabili."*

*"Ancora, è infondato il motivo di ricorso che denuncia una cesura tra la fase certificativa e i successivi specifici adempimenti, tenuto conto, per quanto si è detto più sopra, che **ai GLHO e alla definizione dei PEI assolvono sia i TSMREE che i Centri di riabilitazione** presso cui gli alunni sono in trattamento."*

---

## OSSERVAZIONI

Ferma restando l'importanza dell'affermazione dell'esclusiva potestà certificativa pubblica delle ASL, si pongono alcuni **problemi interpretativi con riguardo all'organismo delle ASL cui spetta tale potere certificativo**.

Infatti la [L. n° 104/92](#) all'art. 4 stabilisce che **l'individuazione delle persone con disabilità** (che quindi hanno diritto alle misure previste dalla stessa l. 104/92, compreso l'insegnante per il sostegno e l'AEC) è di competenza delle **commissioni mediche ASL per l'accertamento dell'invalidità** che, integrate da un operatore sociale e da un esperto dei casi da esaminare, **assumono anche la competenza per l'accertamento dell'"handicap"**.

Però il regolamento applicativo della [L. n° 104/92](#) emanato con [DPR del 24/2/1994](#), per **l'individuazione degli alunni con disabilità**, all'art. 2 introduceva una grossa novità prevedendo che a tale accertamento provvedeva uno specialista della patologia segnalata o uno psicologo della ASL o di centri con essa convenzionati. Con ciò **si legittimava una certificazione individuale di alunno con disabilità**, ai soli fini dell'esercizio del diritto allo studio, **diversa dalle certificazioni collegiali previste dall'art. 4 della L. n° 104/92** per tutti gli altri effetti della stessa [Legge](#) (permessi, congedi, agevolazioni, ecc.).

Essendo aumentate in modo esponenziale le certificazioni di alunni con disabilità ai fini scolastici negli anni successivi, il Governo fece approvare nella [L. n° 289/2002](#) l'art. 35 comma 7 nel quale si stabilisce che:

*"All'individuazione dell'alunno come soggetto portatore di handicap provvedono le **aziende sanitarie locali** sulla base di **accertamenti collegiali**, con modalità e criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri".*

Il [DPCM è stato emanato nel 2006 con n° 185](#). Esso ribadisce la competenza della ASL tramite un "organismo collegiale" (senza individuarlo) che comunque deve occuparsi della **certificazione degli alunni con disabilità, separata dagli altri accertamenti** di persona con disabilità previsti dall'art. 4 della [L. n° 104/92](#).

Però nello stesso anno il Parlamento ha approvato la [L. n° 80/06](#) che all'art. 6, comma 1 stabilisce che:

*"Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, adottano disposizioni dirette a **semplificare e unificare le procedure di accertamento sanitario** [...] effettuate dalle apposite Commissioni in sede, forma e data unificata per tutti gli ambiti nei quali e' previsto un **accertamento legale**".*

Conseguentemente, **anche l'individuazione degli alunni con disabilità avrebbe dovuto rientrare nella logia di semplificazione e di unificazione degli accertamenti con un'unica visita**.

Però nel 2008 viene sancita l'[Intesa Stato-Regioni](#) del 20 marzo sull'inclusione scolastica che all'art. 2 prevede che sia l'Unità multidisciplinare del servizio per l'infanzia e l'adolescenza della ASL ad individuare l'alunno con disabilità, **separando nuovamente la certificazione di alunno con disabilità dalle altre certificazioni di invalidità e di handicap**.

Successivamente la [L. n° 111/11](#) sembra dare attuazione alla [L. n° 80/06](#) laddove prevede all'art. 19, comma 11, ultimo periodo che:

*"Le commissioni mediche di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nei casi di*

*valutazione della diagnosi funzionale costitutiva del diritto all'assegnazione del docente di sostegno all'alunno disabile, sono integrate obbligatoriamente con un rappresentante dell'INPS, che partecipa a titolo gratuito."*

Infatti qui **l'organo collegiale previsto per l'individuazione dell'alunno con disabilità torna ad essere la commissione medico-legale di cui all'art. 4 della L. n° 104/92** che deve essere integrata con un medico dell'INPS (si accennerà in seguito all'anomalia introdotta da questa norma consistente nella diagnosi funzionale come "costitutiva del diritto all'assegnazione del docente di sostegno").

Malgrado quest'ultima norma **alcune regioni**, tra cui il Lazio ed il Veneto, **hanno individuato come organismo collegiale** per le certificazioni della disabilità degli alunni **le unità multidisciplinari** dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza delle ASL (TSMREE, UVMD...).

Invero tali regioni hanno solo in parte recepito l'[Intesa Stato-Regioni del 20/3/2008](#), limitatamente alle Unità multidisciplinari per l'individuazione degli alunni con disabilità, ignorando totalmente la parte concernente la riformulazione della Diagnosi Funzionale ad opera non solo della ASL ma anche della famiglia e della scuola.

Quanto al **Veneto**, a seguito delle proteste delle associazioni, l'apposita [circolare n° 1400/16](#) che assegnava a dette unità multidisciplinari l'accertamento degli alunni con disabilità **è stata ritirata** dal sito, **ripristinando quindi la competenza delle commissioni medico legali ASL/INPS** dell'art. 4 della [L. n° 104/92](#) (Vedi le schede [n° 515](#) e [n° 517](#)).

Quanto al **Lazio** invece detta regione ha ottenuto la [sentenza del TAR](#) oggetto di questa scheda che ribadisce la validità degli accertamenti svolti dalle unità multidisciplinari dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza delle ASL (TSMREE).

A questo punto ci si augura che **il MIUR nell'emanando Decreto Delegato sull'inclusione scolastica** in attuazione della [L. n° 107/15](#), art. 1, comma 181, lett. c), voglia **chiarire definitivamente la questione** o confermando il dualismo tra le certificazioni dell'unità multidisciplinare delle ASL per i soli alunni con disabilità e le altre certificazioni previste dalla stessa [L. n° 104/92](#) oppure facendo coincidere tutte le certificazioni in capo alla commissione dell'art. 4 della [L. n° 104/92](#).

Le associazioni preferirebbero la seconda soluzione al fine di evitare doppie visite di accertamento.

Resta definitivamente da chiarire pure la novità introdotta dall'art. 19, comma 11 della [L. n° 111/11](#) secondo cui **sarebbe la Diagnosi Funzionale l'unico documento per l'assegnazione delle ore di sostegno** e redatta dalla medesima commissione di cui all'art. 4 della [L. n° 104/92](#) (commissione per l'accertamento dell'invalidità e dell'handicap sia pure integrata dal medico dell'INPS).

In proposito sia consentito far presente che sino a tale norma **l'assegnazione delle ore di sostegno e delle altre risorse (AEC...) è stata prevista sempre dal PEI** e non dalla diagnosi funzionale o dalla certificazione della disabilità dell'alunno. Ne fa fede l'esplicita affermazione contenuta nella [L. n° 122/10](#), art. 10, comma 5 che così recita:

*"I soggetti di cui all'[articolo 12](#), comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (GLH), **in sede di formulazione del piano educativo individualizzato**, elaborano proposte relative all'**individuazione delle risorse necessarie**, ivi compresa l'indicazione del numero delle ore di sostegno, che devono essere esclusivamente finalizzate all'educazione e all'istruzione, restando a carico degli altri soggetti istituzionali la fornitura delle altre risorse professionali e materiali necessarie per l'integrazione e l'assistenza dell'alunno disabile **richieste dal piano educativo individualizzato**."*

Ciò in continuità con quanto già stabilito dal [DPCM n° 185/06](#), art. 5 e confermato anche dalla [sentenza della Corte di Cassazione n° 25011/14](#) che **considera il PEI l'unico documento vincolante ai fini dell'assegnazione delle risorse** per l'inclusione scolastica da parte dell'Amministrazione Scolastica.

Anche l'[Intesa Stato-Regioni del 20/03/2008](#), pur se poco e/o parzialmente recepita dalle singole regioni, nell'art. 3 conferma come sia il PEI il documento dove vanno individuate ed indicate le risorse ritenute utili all'inclusione scolastica:

*"Il Piano [Educativo Individualizzato - n.d.r.] segnala la tipologia e la funzionalità delle esigenze complessive di risorse professionali".*

Ed invero sembra irragionevole attribuire alla certificazione di alunno con disabilità o alla Diagnosi Funzionale, che vengo elaborati dalla sola ASL, l'assegnazione delle risorse per l'inclusione scolastica necessarie alla realizzazione del PEI, che invece è formulato dal GLHO composto da tutti i soggetti coinvolti in questo processo (tra cui anche la ASL).

Si confida che anche su questo aspetto il Ministero, nell'elaborazione del Decreto Delegato sull'inclusione scolastica, faccia chiarezza modificando il disposto della [L. n° 111/11](#).

-----  
Vedi anche le schede:

n° 473. [Certificazioni per l'inclusione scolastica nel Lazio \(Reg. Lazio 212522/14\)](#)

n° 217. [Il DPCM n° 185/06 sulle certificazioni di disabilità e i tempi di redazione del PDF e del PEI](#)

n° 255. [L'Intesa Stato-Regioni del 2008 per l'accoglienza scolastica e la presa in carico degli alunni con disabilità](#)

n° 482. [La Cassazione ribadisce la discriminazione per la riduzione delle ore di sostegno, ma... \(sent. 25011/14\)](#)

n° 515. [Dubbia legittimità della circolare dell'USR Veneto sulle certificazioni degli alunni con disabilità \(Nota USR Veneto 1400/16\)](#)

---

Pubblicato il 17/3/2016

Aggiornato il 18/3/2016 **Avvocato Salvatore Nocera**

Responsabile dell'area Normativo-Giuridica dell'Osservatorio dell'AIPD sull'integrazione scolastica

Viale delle Milizie, 106

00192 Roma

☎ 06/3723909

☎ 06/3722510

Email: [osservscuola.legale@aipd.it](mailto:osservscuola.legale@aipd.it)