

**LA DIMENSIONE DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELL'ENTE COMUNALE ALLA LUCE
DEL NEOCODIFICATO MODELLO SOCIALE DELLA DISABILITÀ E DELL'INGRESSO DI NUOVI
“FORMANTI” NEL DIRITTO**

di Lilla Laperuta¹

Abstract

Can the allocation of educational support measures aimed at promoting the autonomy and communication of students with disabilities still be legitimately sacrificed today on the altar of financial resource availability?

It is often the case that the parents of students with disabilities find themselves forced to engage in legal disputes due to decisions made by public administrations that reduce the number of hours of educational support, citing a lack of financial coverage. This scenario, as will be further illustrated below, stems from a poorly designed regulation—namely, Article 7 (titled "Individualized Educational Plan") of Legislative Decree No. 66 of April 13, 2017. This provision, despite the unstoppable socio-legal evolution of disability rights, has remained unchanged in its wording, although it would require technical revision to ensure clarity, consistency with other and subsequent legal provisions and sources of law, and effectiveness in its application.

L'assegnazione delle misure di assistenza scolastica volte a promuovere l'autonomia e la comunicazione dell'allievo disabile oggi potrebbe ancora essere legittimamente sacrificata sull'altare della disponibilità delle risorse finanziarie?

Accade spesso che i genitori di alunni con disabilità si trovino a dover affrontare contenziosi legati a decisioni da parte delle amministrazioni che prevedono la riduzione delle ore di assistenza scolastica, a causa della mancanza di copertura finanziaria. Uno scenario, questo appena descritto, originato, come si vedrà di seguito, da una norma mal congegnata, id est l'art. 7(rubricato «Piano educativo individualizzato»), d.lg. 13 aprile 2017, n. 66. Una norma che, nonostante l'inarrestabile evoluzione socio-normativa dei diritti della disabilità è rimasta intatta nella sua formulazione mentre necessiterebbe di un intervento tecnico di revisione per garantirne la chiarezza, la coerenza con altre e sopravvenute disposizioni e formanti del diritto e l'efficacia nell'applicazione.

SOMMARIO: 1. Il docente per l'inclusione e l'assistente alla comunicazione: due figure intercambiabili? – 2. Quadro giuridico sovranazionale di riferimento – 3. Il sistema compartecipato dell'inclusione scolastica nell'ordinamento nazionale. – 4. Un anacronismo legislativo nel contesto espansivo dei diritti della socializzazione.

1. *Il docente per l'inclusione e l'assistente alla comunicazione: due figure intercambiabili?* – Nell'ambito del sistema nazionale di istruzione la qualifica di «docente di sostegno» – destinata ad essere sostituita dalla qualifica di «docente per l'inclusione»² – designa la figura di un docente specializzato chiamato ad adempiere alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni diversamente abili»³ e che non insegna una materia specifica, ma interviene sull'intera classe in cui è contitolare, per sviluppare assieme ai colleghi il progetto di inclusione di un alunno con disabilità.

¹ Avvocata specializzata in diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione.

² Si intende fare riferimento alla proposta di legge C. 2303 presentata l'11 marzo 2025.

³ Così Corte cost., 9 febbraio 2000, n. 52.

La figura dell'insegnante di sostegno si colloca, dunque, all'interno dell'organico dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, come previsto dal d.lg. 13 aprile 2017, n. 66. Accanto ad esso opera l'assistente all'autonomia ed alla comunicazione con compiti di assistenza specialistica *ad personam* (anche definito «assistente *ad personam*») che deve essere fornita al singolo studente con disabilità – in aggiunta all'assistente igienico-personale, all'insegnante di sostegno ed agli insegnanti curriculari – per sopperire ai problemi di autonomia e/o comunicazione sussistenti nello studente. La tradizionale applicazione di questo istituto ha avuto quali principali destinatari gli studenti con disabilità di comunicazione (udito e parola). Tuttavia, nella prassi, attraverso una corretta lettura del dettato normativo, è stata consentita la diffusione dell'assistente all'autonomia ed alla comunicazione anche ad altre tipologie di disabilità.

Il referente normativo va individuato nel comma 3 dell'art. 13, l. 5 febbraio 1992, n. 104, laddove recita: «Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati»⁴.

All'alunno affetto da disabilità uditiva deve, dunque, in base alla normativa vigente, essere garantita sia la presenza dell'insegnante di sostegno, che dell'assistente alla comunicazione, ovvero di quella figura professionale cui si riconosce la funzione di ponte, in quanto media la comunicazione tra il bambino e le persone presenti nel contesto scolastico di rispettiva appartenenza: docenti di sostegno, compagni di classe, insegnanti curriculari, ausiliari, segretari e dirigenti. Il suo ruolo è quello di facilitare la comunicazione dello studente nel contesto scolastico e rendergli accessibile l'insieme dei contenuti oggetto di programmazione scolastica, accessibilità che deve essere garantita in funzione dell'attuazione del progetto di vita del disabile⁵, progetto che è parte integrante del Piano educativo individualizzato (PEI).

In tale quadro fondamentale è quindi proprio il percorso progettuale che approda nella stesura del PEI, il documento approvato dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione (GLO).

L'assegnazione del docente di sostegno avviene sulla base del PEI, che viene redatto in forma collegiale ai sensi dell'art. 7, d.lg. n. 66/2017. Il PEI definisce il progetto educativo per l'alunno con disabilità e rappresenta lo strumento cardine per la progettazione dell'intervento didattico e inclusivo. Questo documento – si legge – «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, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione»⁶.

⁴ Sul punto come precisato da M. Nutini, *Inquadramento storico-giuridico dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione* in P. Di Michele, *L'assistenza educativa per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità*, Trento, Erickson 2023, p.20, le espressioni «interventi di assistenza medico-psichica» e «assistenza ai minorati psico-fisici», utilizzate nel citato decreto presidenziale n. 616/1977, facevano riferimento prevalentemente ai servizi allora erogati dalla «medicina scolastica» come definiti dall'art. 13 del decreto presidenziale 11 febbraio 1961, n. 264, che affidava ai comuni «d'espletamento dei servizi medico-scolastici a mezzo di: a) medici scolastici generici e medici scolastici specialistici; b) personale sanitario ausiliario, costituito da assistenti sanitarie visitatrici, infermiere professionali, vigilatrici dell'infanzia, in numero adeguato alle esigenze locali», prevedendo che nei comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti lo stesso servizio fosse affidato al «medico condotto», un dipendente del comune che prestava assistenza sanitaria gratuita ai poveri. Il medico aveva in carico tre o quattro istituti, faceva una serie di screening sanitari (vista, udito, peso, altezza) in prima e terza elementare e valutava con gli insegnanti i necessari controlli presso la neuropsichiatria infantile o altri servizi del territorio, anche ai fini dell'accertamento di un'eventuale condizione di disabilità e della necessità di prevedere particolari forme di assistenza.

⁵ La l. 8 novembre 2000, n. 328, «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*», prevede, ai fini della piena integrazione scolastica, lavorativa, sociale e familiare della persona con disabilità, la redazione di un progetto individuale per ogni singola persona con disabilità fisica, psichica e/o sensoriale, stabilizzata o progressiva.

⁶ Si veda art. 7, comma 2, lett. d), d.lg. n. 66/2017.

Pur trattandosi di una proposta – come attestano i vagli successivi sollecitati dal medesimo legislatore – la stessa costituisce un pronunciamento importante che, avendo anche considerevoli ricadute sugli impegni di spesa della pubblica amministrazione, deve necessariamente rispettare rigorosi principi di correttezza, equità e responsabilità⁷. La richiesta deve necessariamente fare riferimento, in modo esclusivo, alle esigenze dell'alunno/a con disabilità titolare del PEI.

Come riferito anche nelle Linee Guida del decreto interministeriale 1°agosto 2023, n.153 le ore di sostegno sono assegnate alla classe, ma per sviluppare un progetto educativo personalizzato e non devono intendersi come risorse aggiuntive che rientrano nella libera disponibilità della scuola, da utilizzare per qualsiasi attività di supporto destinata ad altri alunni e ad altre alunne della classe o della scuola⁸. Certamente la presenza del sostegno didattico in una classe può favorire l'attivazione di una didattica più aperta e flessibile da cui può trarre vantaggio tutta la classe, il *team* docenti e il consiglio di classe, ma deve essere sempre chiaro che questi interventi sono rivolti prioritariamente all'alunno o all'alunna con disabilità.

Deve esserci, pertanto, piena coerenza tra le risorse richieste e il loro effettivo utilizzo.

Questi operatori specializzati sono, quindi, finanziati dagli enti locali ogni qualvolta la richiesta della relativa presenza sia finalizzata a migliorare la qualità dell'azione formativa, facilitando la comunicazione e l'interazione dello studente con disabilità, stimolandone lo sviluppo delle sue abilità nelle diverse dimensioni dell'autonomia. Ad oggi gli assistenti all'autonomia e alla comunicazione che affiancano gli insegnanti per il sostegno sono più di 68 mila e di questi il 4,5% conosce la Lingua italiana dei segni (LIS)⁹.

Proprio in ragione delle diverse rispettive competenze è prevista la possibilità della compresenza delle due figure – docente di sostegno e assistente specializzato –, coesistenza che, invece, è stata in ripetute occasioni ritenuta non necessaria dagli enti locali resistenti, in quanto, a loro avviso, le due figure sarebbero sovrapponibili.

Viene in rilievo, *ex plurimis*, la decisione di un Comune emiliano di ridurre le ore di assistenza scolastica assegnate a due fratelli entrambi affetti sin dalla nascita da grave sordità e tale da indurre i soggetti coinvolti nella redazione del PEI alla previsione della necessità di accompagnarne l'apprendimento con un assistente traduttore competente in Lingua dei segni italiana per ventisette ore settimanali. Tale necessità non era stata invece soddisfatta, dal Comune che si era limitato a mettere a disposizione dei due bambini un traduttore per sole dieci ore ciascuno alla settimana anziché garantire la copertura finanziaria completa dell'orario scolastico settimanale di didattica.

I genitori degli alunni disabili ricorrenti ritenendo illegittime la statuizione adottata dal Comune, procedevano ad impugnarla dinanzi al Tar Emilia-Romagna¹⁰ lamentando, in particolare, la violazione del diritto all'istruzione e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, in quanto l'operata riduzione delle ore di assistenza sarebbe stata affetta da difetto di motivazione. Accogliere le tesi dei ricorrenti, invece, secondo la difesa del Comune, avrebbe significato attribuire un'efficacia vincolante al PEI in contrasto con la rispettiva prerogativa di autonomia finanziaria.

⁷ Tar. Lazio, sez III *bis*, 19 luglio 2021, n. 9795.

⁸ Sul punto si veda Cons. Stato, IV, 20 settembre 2018, n. 5851.

⁹ I dati sono stati pubblicati nel Report Istat del 2 febbraio 2024. Nel documento si evidenzia che il problema più frequente è la disabilità intellettuale che riguarda il 37% degli studenti con disabilità, quota che cresce nelle scuole secondarie di primo e secondo grado attestandosi rispettivamente al 42% e al 48%; seguono i disturbi dello sviluppo psicologico (32% degli studenti). Frequenti anche i disturbi dell'apprendimento e quelli dell'attenzione, ciascuno dei quali riguarda quasi un quinto degli alunni con disabilità.

¹⁰ Tar Emilia-Romagna, 10 dicembre 2024, n. 925.

2. *Quadro giuridico sovrnazionale di riferimento.* – Il momento dell'istruzione, segnatamente, rappresenta quel passaggio fondamentale che inverte l'eguaglianza tra le persone; e ne favorisce l'inserimento sociale e l'indipendenza¹¹.

Il riconoscimento giuridico internazionale delle libertà fondamentali del disabile e dell'accessibilità ad un sistema d'istruzione inclusivo è avvenuto nel 2006 con la stipula della Convenzione ONU, ratificata in Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18.¹²

La Convenzione, invero, non riporta un'esplicita e statica definizione di disabilità, bensì riconosce alla lett. e) del Preambolo, che la stessa è un concetto aperto, «in evoluzione» ed è «il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri»¹³.

Gli estensori della Convenzione ONU hanno quindi integrato nell'elaborazione del testo l'approccio sociale della disabilità, il «*social model of disability*» nato nel Regno Unito intorno alla metà degli anni '70¹⁴. Il nucleo fondante di questo modello risiede nel definire la disabilità non come una caratteristica intrinseca della persona (concezione propria del modello medico) legate alle rispettive limitazioni funzionali ma piuttosto come un problema causato dagli ambienti disabilitanti, da barriere e da culture che rendono disabili. In altri termini: la disabilità non esiste di per sé ma esiste in quanto la società non è in grado di accogliere la persona che la vive.

Ancora, la Convenzione da un lato introduce il concetto di «accomodamento ragionevole», per indicare le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano, tuttavia, al datore di lavoro un onere sproporzionato o eccessivo (art. 3), dall'altro vincola gli Stati firmatari a riconoscere il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, impegnandoli a garantire «un sistema educativo inclusivo» a tutti i livelli e un apprendimento continuo per tutta la vita, senza discriminazioni e su basi di pari opportunità (art. 24).

Il modello educativo d'istruzione e formazione postulato dalla Convenzione – si sottolinea – deve essere inclusivo. Ciò vale a dire che non è sufficiente che il disabile sia integrato nella società, egli dovrà essere anche incluso.

La differenza fra i due termini – integrazione e inclusione –, come insegna la ricerca pedagogica¹⁵, è infatti notevole: l'integrazione mira ad adattare, ad inserire l'individuo in un ambiente scolastico preesistente, mentre l'inclusione cerca di adattare l'ambiente stesso per renderlo accessibile e accogliente per tutti, senza distinzione.

¹¹ Sul diritto all'istruzione dei disabili, si veda A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte cost. n. 275 del 2016*, in *Giur. cost.*, 2016.

¹² Per una disamina ampia si veda F. Scatzu, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3, 2008, pp. 535 ss.; ID., *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2009, pp. 259 ss.; D. Ferri, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in *Diritti fondamentali.it*, n. 1, 2020.

¹³ La Convenzione ONU del 2006, nel definire il concetto di disabilità ha consolidato il modello *International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF* introdotto nel 2001 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), un sistema di classificazione secondo cui le condizioni di salute della persona vanno valutate in base al modello bio-psico-sociale e dunque non solo attraverso l'analisi delle funzioni e strutture corporee ma anche attraverso l'analisi degli ambienti e dei contesti di vita e dove insistono barriere e facilitatori che condizionano l'attività e la partecipazione della persona.

¹⁴ Si tratta di uno strumento euristico che interpreta la disabilità come conseguenza di fattori sociali: la base concettuale è la distinzione tra menomazione (condizione fisica dell'individuo) e disabilità (imposta dalla collettività). Come si apprende dalla traduzione del discorso del Prof. Colin Barnes tenuto a Leeds il 5 aprile 2006 in occasione del seminario di ricerca sull'«*Accesso ragionevole all'ambiente costruito per le persone con disabilità*» (*Reasonable Access to Built Environment for Disabled People*), a metà del ventesimo secolo come risposta alle restrizioni economiche e sociali che le persone con disabilità subivano nella maggior parte delle società industriali occidentali, l'attenzione di vari scrittori disabili cominciò a concentrarsi sull'esperienza della disabilità e dell'"*handicap*" come forma di oppressione sociale o addirittura discriminazione istituzionalizzata. Prende così forma una reinterpretazione socio-politica del fenomeno della disabilità, che viene comunemente definito il «modello sociale della disabilità». Si veda C. Barnes, *Capire il modello sociale della disabilità*, in *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, II, (2008), 87 in www.intersticios.es.

¹⁵ Si veda *amplius* A. Canevaro (a cura di), *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. Trent'anni di inclusione nella scuola italiana*, Trento, Erickson, 2007.

L'integrazione potrebbe essere intesa quale «presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario che viene adattato ai bisogni del soggetto integrato», l'adattamento consiste invece nella messa a disposizione delle misure di tutela previste dall'ordinamento per consentire allo studente con disabilità di portare avanti un percorso educativo coerente col proprio profilo¹⁶.

Il principio informatore sotteso a questo tipo di approccio ecologico-sociale è quello della responsabilità distribuita per cui ciascun attore diventa partecipe di un'impresa comune. Questo perché nessun progetto di inclusione può prescindere da «un'intenzionalità orientata alla costruzione di reti di qualità relazionale infra-contestuali ed extra-contestuali»¹⁷.

Coerentemente, nell'attuazione di questo diritto all'istruzione inclusiva, gli Stati, secondo quanto prescritto dalla Convenzione, devono assicurare che: 1) le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità e che i minori con disabilità non siano esclusi in ragione della disabilità da una istruzione primaria gratuita libera ed obbligatoria o dall'istruzione secondaria; 2) le persone con disabilità possano accedere su base di uguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono, ad un'istruzione primaria, di qualità e libera ed all'istruzione secondaria; 3) venga fornito un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno; 4) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione; 5) siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione.

La non discriminazione, inclusa quella fondata sulla disabilità, è un principio che permea anche l'intera intelaiatura normativa dell'Unione europea (UE), con l'obiettivo di promuovere l'inclusione sociale e la parità di opportunità per le persone con disabilità (artt. 2, 9, 10 e 19 TFUE).

L'obiettivo della promozione dell'inclusione sociale e professionale è altresì ben evidenziato nell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali, che riconosce esplicitamente il diritto delle persone con disabilità di usufruire di misure volte a favorire la loro autonomia e partecipazione attiva alla vita sociale. Questo riconoscimento giuridico è fondamentale per evitare l'emarginazione e per garantire che le persone con disabilità possano godere dei medesimi diritti e opportunità di tutti gli altri cittadini.

L'istruzione inclusiva, in particolare, è una priorità strategica indiscussa della politica europea dell'istruzione. Uno dei sei assi dello Spazio europeo dell'istruzione è dedicato all'apprendimento permanente per tutti, a cominciare dall'educazione e cura della prima infanzia. Le iniziative correlate— quali, ad esempio «Percorsi per il successo scolastico»— si concentrano proprio sui gruppi a rischio, come gli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali.

Ancora, la Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 tiene conto delle diverse sfaccettature della disabilità derivanti dall'interazione tra durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali, che sono spesso invisibili, e le barriere ambientali, come pure

¹⁶ D. Ianes e S. Cramerotti (a cura di), *TFA sostegno, Insegnare domani*, Trento, Erickson, 2020, pp. 17 ss. Come osservano gli Autori: «la grande retorica della scuola italiana pienamente inclusiva spesso ci ha resi ciechi di fronte alle tante situazioni di inefficienze e scadente integrazione/inclusione. Diciamo che questa cecità ha colpito principalmente la sfera politico-amministrativa e parte dell'accademia universitaria: gli insegnanti e le famiglie, invece, ci vedono benissimo e non esitano a denunciare, anche violentemente, i problemi del sistema, anche se, per ovvi motivi, il mondo della scuola troppo spesso si difende e si autoassolve. Un insegnante di sostegno inclusivo non deve avere pietà nel cercare e mettere in luce le disfunzioni emarginanti della sua scuola».

¹⁷ L. Perla e M. Riva, *L'agire educativo. Manuale per educatori e operatori socio-assistenziali*, Brescia, La Scuola SEI, 2016, p. 1, così evidenziano le relazioni fra i nodi della rete educativa: «quando un educatore agisce lo fa in un contesto educativo più o meno strutturato, animato da determinati obiettivi e finalità. A sua volta, il contesto in cui agisce è radicato in un territorio che ha le sue tradizioni culturali, sociali ed economiche. Tale contesto si colloca in un sistema di *welfare* che ha proprie logiche, vincoli, priorità, finalità. E tutto ciò, a sua volta, è influenzato dalle condizioni socio-economiche e dalle tendenze culturali che caratterizzano il momento storico in cui l'educatore vive e agisce. È come se l'agire educativo individuale si esprima all'interno di una serie di scatole cinesi ognuna delle quali esiste e si influenza reciprocamente: di esse ogni educatore fa quotidianamente esperienza, diretta o indiretta».

dell'accresciuta diffusione delle disabilità legate all'età. Nel documento si afferma che gli obiettivi possono essere raggiunti solo attraverso un'azione multilivello, coordinata a livello sia nazionale che dell'Unione, con un forte impegno degli Stati membri e delle autorità regionali e locali per realizzare le azioni proposte dalla Commissione europea¹⁸.

3. Il sistema *compartecipato dell'inclusione scolastica nell'ordinamento nazionale*. – Spostando ora il *focus* dell'attenzione sul versante dell'ordinamento giuridico nazionale emerge che l'*iter* ordinario della accessibilità dell'istruzione è stato quello di un percorso inizialmente orientato alla marginalizzazione degli studenti con disabilità, ma che nel tempo si è evoluto da una fase d'inserimento ad una loro progressiva integrazione nelle classi ordinarie¹⁹. Solo negli anni più recenti, in particolare con il d.lg. n. 66/2017, si è arrivati a una vera e propria inclusione, che consente agli studenti con disabilità di partecipare attivamente e pienamente alla vita scolastica insieme ai loro compagni.

Ma, invero, il principale contributo all'emersione di un diritto alla socializzazione delle persone con disabilità²⁰ è stato fornito dall'attività costante della giurisprudenza costituzionale, che, interpretando le disposizioni della Carta fondamentale alla luce dei cambiamenti sociali e normativi in atto, ha inaugurato un approccio innovativo: si supera la mera tutela delle esigenze materiali di assistenza, per dare spazio alla domanda di una partecipazione consapevole e attiva alla vita sociale delle persone con disabilità²¹.

¹⁸ Per un'analisi della normativa europea in materia di disabilità e inclusione S. Troilo, *Uno sguardo oltre i confini. La sostenibilità dell'inclusione scolastica in Europa*, in *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, G. Matucci (a cura di), Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 179 ss.

¹⁹Volendo ripercorrere una ricostruzione sintetica delle principali tappe normative si ricorda che con la riforma Gentile del 1923 (R.D. 6 maggio 1923, n. 1054), venne introdotta una forma di separazione: gli studenti con disabilità, specialmente quelli con lievi ritardi, venivano collocati in classi separate; gli alunni con disabilità più gravi venivano affidati a strutture specializzate, escludendo ogni interazione con gli altri studenti. In questa fase, la disabilità era, dunque, vista più come una condizione medica e gli alunni venivano trattati come malati da isolare. Il cambio di paradigma educativo fu segnato dalla l. 30 marzo 1971, n. 118 e nella specie, dall'art. 28 laddove si disponeva che lo Stato era tenuto ad assicurare l'istruzione dell'obbligo ai mutilati e agli invalidi civili nelle classi normali della scuola pubblica, salvo i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi defezioni intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficolto l'apprendimento o l'inserimento nelle classi normali. La Commissione Falucci del 1975 consacra definitivamente la fase dell'inserimento raccomandando la stessa di «superare qualsiasi forma di emarginazione degli handicappati attraverso un nuovo modo di concepire ed attuare la scuola». La successiva fase dell'integrazione che introduce la figura dell'insegnante di sostegno e abolisce le classi differenziali viene consolidata con la l. n. 104/1992, vera e propria legge quadro organica che riordina gli interventi dei vent'anni precedenti. Attualmente, la promozione dell'inclusione scolastica avviene attraverso il d.lg. n. 66/2017, modificato da ultimo dal d.lg. 3 maggio 2024, n. 62. Quest'ultimo deriva da uno specifico mandato definito dalla legge delega al Governo in materia di disabilità (l. 22 dicembre 2021, n. 227), una riforma a sua volta prevista (assieme a quella sulla non autosufficienza) dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, concordato dall'Italia con gli organi UE.

²⁰ Al riguardo S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale* in *Gruppo di Pisa*, 1, 2012, pp. 1-59, ha osservato che «il concetto di "nuovo diritto sociale" appare certamente suggestivo, evocando immediatamente quella caratteristica tipica dei diritti costituzionali di essere al centro di un processo storico evolutivo, senza soluzione di continuità, che porta ad un costante aggiornamento e ad una perdurante ridefinizione del loro catalogo e del contenuto di ciascuno di essi». La natura mutevole della materia, infatti, fa sì che la incorporazione dei diritti non possa mai dirsi giunta ad un punto fermo, assistendosi, piuttosto, all'emersione costante di istanze nuove e diverse che richiedono un aggiornamento *in progress* del catalogo costituzionale».

²¹ Come autorevolmente si è sostenuto, il «progetto inclusivo, tracciato dai principi costituzionali che si discostano dall'esperienza individualistica degli ordinamenti liberali, è perseguito proprio attraverso i diritti sociali». Questi ultimi hanno il pregio di includere nella Costituzione i concetti fondamentali di competenza e tecnicità, sollecitando gli attori istituzionali, in prima battuta, e successivamente i privati eventualmente coinvolti, a diverso titolo, nell'erogazione delle corrispondenti prestazioni, ad affinare progressivamente metodi e contenuti di azione così da migliorare sempre più gli standard di inclusione dei soggetti interessati. Non bisogna tuttavia pensare che i diritti sociali siano dati una volta per tutte dalla Costituzione, restando immutati e «ingabbiati» nelle disposizioni ad essi dedicate; né tantomeno essi debbono essere intesi quali programmi o finalità ideali, rimessi alla buona volontà delle istituzioni. I diritti sociali sono, al contrario, oggetto di un preciso e tangibile obbligo che grava sugli organi chiamati ad inverare il dettato costituzionale: essi dispongono sì di significativi margini di discrezionalità, ma sono accomunati pur sempre dal loro dovere di incentivare e guidare processi inclusivi», L. Violini, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, *op. cit.*, pp. 413 ss.

È importante sottolineare che non si tratta di un diritto neonato²² quanto piuttosto di un diritto che già trova una solida protezione e identità costituzionale adeguata nell'ambito del programma di giustizia sociale delineato dall'Assemblea costituente in favore dei soggetti deboli, ma lasciato in ombra, se non oscurato, da un modo d'essere della società²³. Emilio Betti osservava come una norma possa maturare nel tempo un «esito sociale ulteriore, ancorché non intenzionale»: si può allora affermare che l'imperitura attualità della previsione costituzionale stia proprio nella tendenza espansiva di quell'«esito sociale ulteriore» idoneo a fornire la copertura del diritto all'inclusione in tutte le sue dimensioni (scolastica, lavorativa e sociale)²⁴.

La Costituzione riconosce il diritto allo studio dei soggetti vulnerabili attraverso le coordinate tracciate agli articoli 3, 34 e 38. Se l'**art. 34 Cost.** garantisce, in generale, il **diritto allo studio** (quale «diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, a raggiungere i gradi più alti degli studi»)²⁵; l'**articolo 38 Cost.** tratta esplicitamente del diritto allo studio delle persone con **disabilità**, affermando nello specifico che «gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale»²⁶.

L'**art. 3 Cost.** coniuga questi diritti con il **principio di uguaglianza**: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali dinanzi alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

La portata precettiva di tali disposizioni è stata individuata nell'obbligo per la Repubblica e le sue articolazioni di apprestare forme di sostegno economico per consentire ai capaci e meritevoli di accedere all'istruzione superiore, in presenza di due presupposti: la carenza di mezzi economici adeguati nei destinatari e l'attribuzione tramite concorso delle risorse. In questa ottica, i commi 3 e 4 dell'**art. 34 Cost.** delineano un diritto sociale, sotto forma di azione affermativa dei pubblici poteri, teso a ristabilire un'omogeneità delle situazioni di partenza e una parità delle chances per i soggetti che versino in stato di privazione dei mezzi. Così intesi, essi rappresentano una declinazione, in tale ambito, del più generale principio di uguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma 2, Cost.*, secondo cui

²² Sul punto così M.T. Stile, *La tutela del diritto alla socializzazione dei diversamente abili tra dimensione eurounitaria e ordinamento interno*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1, 2024: «Il varco delle frontiere nazionali ai diritti europei ha prefigurato, inevitabilmente, nuovi assetti istituzionali nell'ambito del multilevel system. Attualmente, nell'ambito del dibattito dottrinale e giurisprudenziale si è al cospetto di "nuovi diritti" ma occorre chiedersi: è pienamente corretto parlare di "nuovi diritti fondamentali"? O, piuttosto, sarebbe opportuno interrogarsi sulla "capacità espansiva" degli stessi, ovvero sulla dilatazione del contenuto di diritti costituzionali preesistenti e, dunque, già testualmente presenti nell'ordinamento giuridico ed in particolare nella Carta costituzionale?».

²³ M. D'Amico e G. Arconzo (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 9 ss. Sulle resistenze della società ad inquadrare il problema della disabilità come problema della collettività si veda anche l'analisi di C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il «nuovo "diritto alla socializzazione"»*, n. 2/2020i n. www.diritti fondamentali.it, pp. 123 ss.

²⁴ E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1949, pp. 113 ss.: «Così l'interpretazione della legge viene a trovarsi dinanzi a un duplice compito: a) ricercare la valutazione originaria immanente alla norma nella sua concatenazione con l'intero ambiente sociale in cui fu emessa...; b) inoltre, ricercare se la norma ha maturato un esito sociale ulteriore, ancorché non intenzionale, consistente nel comporre il conflitto fra altre categorie di interessi all'infuori di quelli previsti.» e più avanti: «Invero l'ordinamento giuridico è un organismo in perenne movimento, in continua trasformazione, che segue e rispecchia da vicino il movimento e le trasformazioni della vita politico-sociale».

²⁵ L'**art. 34 Cost.** deve essere peraltro letto in combinato disposto con il precedente art. 33, secondo cui è compito della Repubblica e delle sue articolazioni assicurare il predetto diritto-dovere alla frequenza scolastica, anche con riferimento allo studente disabile e con l'**art. 2** ritenuto che la scuola deve essere annoverata tra le altre formazioni sociali considerate dalla Costituzione e nell'ambito della quale si sviluppa la personalità dell'alunno, indispensabile al fine del godimento degli altri diritti tutelati dalla Costituzione. La scuola «aperta a tutti», in particolare, «acquista, una portata particolarmente pregnante letta insieme coi principi espressi, rispettivamente, negli artt. 2 e 3, comma 2, della Costituzione: col principio personalistico, che pone la persona al centro del sistema quale fine ultimo (e non più mezzo) dell'azione dei pubblici poteri, e col principio equalitario, che impegna la Repubblica, – le istituzioni e la comunità – ad attivarsi per rimuovere quegli ostacoli che, in via di fatto, impediscono il pieno sviluppo della personalità del singolo e la sua effettiva partecipazione sociale», così G. Matucci, *Ripensare la scuola inclusiva: una rilettura dei principi costituzionali*, Sinapsi, X, n.3/2020, p. 6. Sulla necessità di ridefinire il ruolo dell'istruzione nelle politiche sociali, A. Poggi, *Per un "diverso" Stato sociale. La parola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, Il Mulino, 2019.

²⁶ A. Poggi, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), Torino, 2006, pp. 699 ss.; F. Fracchia, *Il sistema nazionale di istruzione e formazione*, Torino, 2008; M. Benvenuti, *Art. 34*, F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e D.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 230.

«è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»²⁷.

E sul punto, a più riprese, la Corte costituzionale ha precisato che il profilo della socializzazione e quindi dell'integrazione/inclusione del disabile è prevalente rispetto ad altri interessi parimenti meritevoli di protezione: in ambito scolastico il richiamato profilo deve essere senz'altro preferito rispetto al rendimento, mentre in quello lavorativo rispetto all'effettivo contributo che la persona disabile può fornire all'organizzazione aziendale²⁸.

Una tappa particolarmente significativa nel percorso accidentato del riconoscimento del diritto alla socializzazione dei disabili è rappresentata, in particolare, dalla sentenza della Corte costituzionale 3 giugno 1987, n. 215, dove è stato affermato che il diritto degli alunni disabili all'istruzione secondaria deve essere garantito con la stessa intensità con la quale è tutelato il diritto all'istruzione dell'obbligo riconosciuto in via generale dall'art. 34, comma 2, Cost.²⁹.

Più esattamente deve escludersi che il riferimento ai «capaci e meritevoli» di cui all'art. 34 Cost. possa comportare l'esclusione dei disabili dall'istruzione superiore in quanto soggetti «incapaci», dal momento che, se così fosse, si verrebbe ad ammettere una inammissibile «diseguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola».

La capacità e il merito menzionati dalla norma costituzionale devono essere piuttosto valutati secondo parametri peculiari e adeguati alle rispettive situazioni di minorazione, in un contesto che offre ai soggetti vulnerabili i necessari interventi di sostegno idonei ad eliminare, o quantomeno attenuare, l'iniziale posizione di svantaggio, secondo quanto prescritto dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione³⁰.

Sul piano ordinario, la prima significativa conquista sul fronte della garanzia del diritto all'inclusione si è avuta con il superamento delle scuole speciali e delle annesse classi differenziali: realtà creata durante gli anni '60 con apposite leggi che permettevano di accogliere alunni con disabilità gravi o con lievi difficoltà di apprendimento e socializzazione. Si richiama al riguardo l'art. 12, l. 31 dicembre 1962, n. 1859, rubricato «Istituzione e ordinamento della scuola media statale», nel punto in cui prevede la possibilità d'istituire classi differenziali per alunni disadattati scolastici, con un calendario speciale, appositi programmi e orari di insegnamento.³¹

Con la l. 4 agosto 1977, n. 517 furono previste forme di integrazione e di sostegno in particolare con l'impiego di insegnanti specializzati e, nella scuola media, anche di attività scolastiche integrative

²⁷ Per un'analisi approfondita si veda C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; G. Roehrssen, *Gli handicappati nella Costituzione*, in *Rassegna amministrativa della sanità*, 1978, pp.10 ss.; S.P. Panunzio, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 525 ss. Si veda inoltre M. Mazzuotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 804 e, *amplius*, A. Lorenzetti, *Diseguaglianza e disabilità nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, Napoli, 2016, pp.173 ss.

²⁸ In tal senso Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217. Si veda l'analisi di C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, *op.cit.*, pp. 123 ss.

²⁹ Corte cost., 3 giugno 1987, n. 215.

³⁰ Per un'analisi e commento della sentenza, si veda R. Belli, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, pp. 1629 ss.; C. Moro, *L'eguaglianza sostanziale ed il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 3064 ss.; M. Dogliotti, *Diritti della persona ed emarginazione*, in *Giur. it.*, 1990, IV, pp. 361 ss;

³¹ Qualche anno più tardi, con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1967, n. 1518, *Regolamento per l'applicazione del titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264*, viene previsto all'articolo 30 che «i soggetti che presentano anomalie o anormalità somatopsichiche che non consentono la regolare frequenza nelle scuole comuni e che abbisognano di particolare trattamento e assistenza medico-didattica sono indirizzati alle scuole speciali». Il decreto segna di fatto un passo indietro significativo per la garanzia del diritto all'istruzione e all'inclusione dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze con disabilità. Con la l. 30 marzo 1971, n. 118, viene finalmente previsto l'inserimento degli studenti con disabilità lieve nelle classi comuni della scuola dell'obbligo, senza riferimento alcuno, però, alla didattica speciale, allo sviluppo potenziale o alle risorse da impegnare.

(artt. 2 e 7), mentre con l'art. 12, l. 20 maggio 1982, n. 270, si provvide poi a fissare le dotazioni organiche del personale docente delle scuole materne, elementari e medie, tenendo conto dei posti di sostegno da istituire a favore degli alunni portatori di *handicap*.

Successivamente, con la promulgazione della l. n. 104/1992, rubricata «Legge Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate», il legislatore raccoglie ed integra una serie di provvedimenti adottati, tanto per il versante socio-sanitario quanto per quello più specificamente rivolto all'integrazione, divenendo il punto di riferimento normativo dell'integrazione scolastica e sociale delle persone con disabilità³².

La legge viene salutata con favore dalla Consulta che, con la sentenza 6 luglio 2001, n. 226, ha sintetizzato le finalità perseguitate dal legislatore di promuovere la piena integrazione della persona disabile³³ in ogni ambito nel quale si svolge la sua personalità – da quello familiare a quello scolastico, lavorativo e sociale – attraverso la rimozione di quelle condizioni invalidanti che impediscono non solo lo sviluppo della persona umana, ma anche la partecipazione della persona con disabilità alla vita della collettività³⁴.

Nel provvedimento, tuttavia, resterà inspiegabilmente invariata per lunghissimo tempo, ovvero sino alla revisione operata con il d.lg. n. 62/2024, la formulazione dell'art. 3, così mantenendo un'anacronistica definizione di persona disabile ancorata ad un dato clinico, una definizione che non tiene conto della prospettiva biopsichico-sociale condivisa a livello internazionale, e che ignora l'esistenza di un'articolata relazione tra la condizione di salute di un individuo e i fattori personali e ambientali circostanti che possono determinarne, o meno, un sano sviluppo. È disabile – si legge nella citata disposizione – «colui che, all'esito di un accertamento effettuato dall'azienda sanitaria locale presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione»³⁵.

L'inclusione dell'alunno disabile viene implementata successivamente, con l'ingegnerizzazione, ad opera del d.lg. n. 66/2017, di un processo compartecipato e multilivello delle competenze, come può evincersi dalla lettura del novellato art. 15 l. n. 104/1992: a livello regionale, presso ogni Ufficio scolastico (USR) è stato istituito il Gruppo di Lavoro Interistituzionale Regionale (GLIR); per ciascun ambito territoriale è, inoltre, stato impostato il Gruppo per l'inclusione territoriale (GIT), integrato dalle associazioni rappresentative delle persone con disabilità nel campo dell'inclusione scolastica, Enti locali e dalle Aziende sanitarie locali; presso ciascuna istituzione scolastica è stato istituito il Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI), composto da docenti curricolari, docenti di

³² In dettaglio, la legge quadro n. 104/1992 dedica gli articoli da 12 a 16 all'istruzione e alla formazione degli alunni con disabilità. All'art. 12, in particolare, si trova esplicitato il diritto all'educazione e all'istruzione del soggetto disabile, a partire dalla scuola dell'infanzia, sino alle istituzioni universitarie. All'art. 12, comma 5, poi si prevede che, contestualmente all'accertamento della disabilità di cui all'art. 4 della legge quadro, i genitori del minore con disabilità possano richiedere l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica: «*tale accertamento è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento, predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Clasificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ai fini della formulazione del Piano educativo individualizzato (Pei) facente parte del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328*».

³³ All'art. 8, comma 1, la l. n. 104/1992 prevede che l'inserimento e l'integrazione sociale della persona affetta da disabilità siano realizzate anche mediante: 1. provvedimenti che rendano effettivi il diritto all'informazione e il diritto allo studio, con particolare riferimento alle dotazioni didattiche e tecniche, ai programmi, a linguaggi specializzati, alle prove di valutazione e alla disponibilità di personale appositamente qualificato, docente e non docente (lett. d); 2. l'organizzazione di attività extrascolastiche per integrare ed estendere l'attività educativa in continuità ed in coerenza con l'azione della scuola (lett. m).

³⁴ In altra occasione la Consulta, sent. 10 maggio 1999, n. 167, ebbe modo di evidenziare come la normativa di cui alla l. n. 104/1992 abbia avuto il pregio di aver «radicalmente mutato la prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati (...) quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività». In argomento si veda F. Sanchini, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 24/2021, pp. 168 ss.; e C. Colapietro e - F. Girelli, *Personne con disabilità e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 23 ss.

sostegno e, eventualmente, da personale Ata, nonché da specialisti dell’Azienda sanitaria del territorio di riferimento (Asl) dell’istituzione scolastica.

Successivamente con le modifiche disposte dal d.lg. 7 agosto 2019 al testo del d.lg. n. 66/2017 si è aggiunto il Gruppo di Lavoro Operativo (GLO), un organismo tecnico composto dalle persone che formano i nodi della rete di supporto all’alunno con disabilità a casa, a scuola, sul territorio e presso i servizi sanitari ovvero: il *team* dei docenti contitolari (per la scuola primaria) e dei membri del consiglio di classe (per la scuola secondaria), compreso l’insegnante di sostegno, presieduto dal dirigente scolastico o da un suo delegato, aperto alla partecipazione dei genitori dell’alunno con disabilità, nonché alle figure professionali specifiche, interne ed esterne all’istituzione scolastica che interagiscono con la classe e con l’alunno disabile e con «il necessario supporto dell’unità di valutazione multidisciplinare», competente nella stesura del Profilo di funzionamento (PF).

Il GLO elabora e approva il PEI tenendo in massima considerazione ogni apporto fornito da coloro che sono ammessi alla partecipazione ai suoi lavori, motivando le decisioni adottate in particolare quando esse si discostano dalle proposte formulate dai soggetti partecipanti.

Il GLO, tuttavia, non ha solo il compito di approvare il PEI, ma anche di verificare periodicamente il processo di inclusione, a partire ovviamente dal PEI stesso, e quantificare le ore di sostegno e le altre risorse. Ne consegue che un incontro finale del GLO è assolutamente indispensabile per tutti gli alunni con disabilità che hanno un PEI in vigore ma lo è anche per quelli che saranno a scuola l’anno successivo: per i primi il GLO è chiamato sia a verificare che a proporre le risorse; per i secondi, che non hanno ancora nessun PEI, solo a proporre le risorse.

Si legge, invero, all’art. 7, comma, 2 del d.lg. n. 66/2017 che il PEI di cui all’art. 12, comma 5, l. n. 104/1992: a) «è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre, tenendo conto degli elementi previsti nel decreto ministeriale di cui al comma 2-ter, è redatto a partire dalla scuola dell’infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona [...]»; b) «è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell’anno scolastico al fine di accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare eventuali modifiche ed integrazione».

Un sistema di competenze compartecipate, questo disegnato dal decreto del 2017, progettato alla piena partecipazione del disabile «al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati quale fattore strategico di socializzazione e di stimolo delle potenzialità dello svantaggiato» (Corte cost., 3 giugno 1987 n. 215).

Ma la proposta del *quantum* di sostegno richiesto con il PEI una volta maturata in seno al GLO è vincolante per le Amministrazioni civiche?

Secondo quanto puntualizzato dal Consiglio di Stato, III, 12 agosto 2024, n. 7089, non pare predicabile in alcun modo il carattere vincolante del PEI «a motivo dell’assorbente considerazione che il Piano educativo individualizzato si limita a formulare motivate proposte e non già determinazioni conclusive». E del resto, soggiungono i giudici di Palazzo Spada, è il dato letterale della norma stessa ad avvalorare tale opzione esegetica: l’art. 7, co. 2, lett. d) del d.lg.. n. 66/2017, nello scolpire i contenuti del Piano educativo individualizzato, precisa che esso espliciti «le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, [...] nonché [...] la proposta delle risorse professionali da destinare all’assistenza, all’autonomia e alla comunicazione». In buona sostanza, il PEI compendia le determinazioni conclusive del GLO quale organo collegiale a composizione mista cui è demandato l’esercizio della discrezionalità tecnica sull’individuazione delle misure di inclusione scolastica e veicola le proposte finali in punto di determinazione del numero di ore di sostegno e di risorse professionali da destinare all’assistenza, all’autonomia e alla comunicazione.

Proposte che, ad avviso dei giudici di Palazzo Spada, possono, a buon diritto, essere respinte dai Comuni dal momento che le medesime disposizioni della Convenzione ONU – segnatamente

gli artt. 3 e 24. – non conierebbero un diritto incondizionato all'inclusione scolastica, ma piuttosto lo temperano con l'introduzione della nozione di «accomodamento ragionevole».

Ne discende che non potrebbe mai esigersi in capo all'autorità pubblica che l'apprestamento di tali misure solidaristiche comportino oneri insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo».

Pertanto, se da un lato s'impongono le modifiche e gli adattamenti necessari, dall'altro questi adattamenti non devono implicare un onere sproporzionato o eccessivo quando anche funzionali a garantire alle persone con disabilità specifiche il godimento e delle libertà fondamentali.

Diversa è la posizione espressa dalla Corte di cassazione che ha puntualizzato che «in tema di sostegno all'alunno in situazione di handicap, il "piano educativo individualizzato", definito ai sensi dell'art. 12, l. n. 104/1992, obbliga l'amministrazione scolastica a garantire il supporto per il numero di ore programmato, senza lasciare ad essa il potere discrezionale di ridurne l'entità in ragione delle risorse disponibili, e ciò anche nella scuola dell'infanzia, pur non facente parte della scuola dell'obbligo. Quindi, la condotta dell'amministrazione che non appresti il sostegno pianificato si risolve nella contrazione del diritto del disabile alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico e concretizza una discriminazione indiretta», vietata dalla l. 1°marzo 2006, n. 67, per tale intendendosi anche il comportamento omissivo dell'amministrazione pubblica preposta all'organizzazione del servizio scolastico che abbia l'effetto di mettere la bambina o il bambino con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto agli altri alunni».³⁶

4. Un anacronismo legislativo nell'attuale contesto del riconoscimento del modello sociale della disabilità e del subentro della nozione di «valore pubblico». – Dunque, pur riconoscendosi che, l'attuazione del PEI nei termini indicati dal GLO è imprescindibile, la sua natura – interpretata da certa giurisprudenza come non vincolante – lascerebbe alle amministrazioni margini di flessibilità nei singoli casi concreti, soprattutto in relazione a variabili come la disponibilità di risorse, le dinamiche scolastiche e le esigenze specifiche dell'alunno.

Il nodo spinoso che andrebbe definitivamente risolto, quindi, è quello che gravita intorno all'incerta formulazione della norma, ovvero l'art. 7, d.lg. n. 66/2017. Un'incertezza che, ad avviso della scrivente, possa ritenersi ormai superata sia alla luce di quell'innovativo filone della giurisprudenza costituzionale diretto a valorizzare una tutela della persona con disabilità che va ben al di là delle sue primarie esigenze di assistenza materiale che della recente riforma della disabilità. In particolare, con il successivo d.lg. n. 62/2024 il legislatore ha compiuto una meritevole opera di revisione dell'assetto definitorio allineandosi alla formulazione del concetto di disabilità di cui alla Convenzione ONU. Modificando l'art. 3, l. n. 104/1992 è definita ora persona con disabilità: «chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione alla vita quotidiana e ai diversi contesti di vita in condizione di egualanza con gli altri»³⁷. Contestualmente si compie una congruente revisione terminologica che sostituisce, ovunque ricorrono, alcune parole o locuzioni: «handicap» sostituita con «condizione di disabilità»; «persona handicappata», «portatore di handicap», «persona affetta da disabilità», «disabile» e «diversamente abile» sostituite con «persona con disabilità»; «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità» sostituite con «con necessità

³⁶ Cfr. Cass. civ., sez. un., 25 novembre 2014, n. 2501, in www.avvocato.it/massimario-75737.

³⁷ Il decreto invero, irrompe nella staticità del quadro normativo preesistente, ridefinendo la «condizione di disabilità» con una terminologia finalmente conforme al diritto internazionale. Il provvedimento non si è, però, limitato al piano della forma, ma è anche intervenuto su quello della sostanza: infatti, la definizione proposta novella quella contenuta nell'art. 3, l. n. 104/1992, individuando la «persona con disabilità» in «chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base». Così, come meglio si dirà a breve, l'ordinamento nazionale ha, finalmente, recepito il modello biopsico-sociale della disabilità, anche ai fini dell'accesso alle prestazioni assistenziali.

di sostegno elevato o molto elevato»; «disabile grave» sostituita con «persona con necessità di sostegno intensivo».

Il passaggio al nuovo assetto semantico e definitorio è coerente con il superamento della ristretta visione passata meramente medica dell'impedimento in quanto determinato dalla malattia o patologia in sé, e con l'adesione al modello bio-psico-sociale, che considera – come si anticipava – l'impedimento o la limitazione nella partecipazione sociale connaturato al fatto che una persona con una data compromissione non può esercitare i suoi diritti, su base di uguaglianza con gli altri, se ha un contesto avverso (vedasi, nella specie, il caso dell'alunno affetto da sordità che però potrebbe vivere meglio e non in maniera limitata o impedita, i contesti di apprendimento scolastico, se questi non presentano barriere quali la mancata presenza dell'assistente LIS). A ulteriore conferma si noti, poi, che rispetto alla definizione ONU, il legislatore nazionale ha preferito tradurre *“impairment”* con «compromissione» anziché con «minorazione» o «menomazione».

È tangibile l'impatto capillare che l'ingresso nelle fonti di rango primario della nuova nozione di disabilità, riportata nell'art. 3, l. n. 104/1992, produce ora su tutte le disposizioni dell'ordinamento che ad essa fanno riferimento per riconoscere diritti e attribuire tutele specifiche in connessione alla condizione soggettiva della persona con disabilità. Per effetto della nuova definizione adottata, infatti, la gradazione della tutela non può essere più basata, come accadeva in precedenza, sulla gravità della menomazione, ma sul *quantum* di sostegno è necessario al fine di assicurare la partecipazione/inclusione del soggetto vulnerabile all'interno della società e ai fini della realizzazione di un progetto di vita.

Ed è indubbio che nella prassi la presenza dell'assistente LIS rappresenti il *quantum* di sostegno necessario. Tale visione, peraltro, è indubbiamente concorde con il principio di uguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3 Cost., comma 2, permettendo di rimuovere quegli ostacoli derivanti dalla specifica condizione psico-fisica del soggetto. Non ancorandosi più l'intervento dell'ordinamento alla mera condizione personale del soggetto e alla relativa gravità della menomazione, si postula dunque necessariamente anche un ampliamento della tutela e una sua proporzionalità e adeguatezza al caso concreto.

Alla luce del complesso e articolato mosaico di norme e giurisprudenza sin qui composto s'imppongono dunque alcune riflessioni. Innanzitutto, è evidente come la disposizione di cui all'art. 7 del d.lg. n. 66/2017 riveli tutte le difficoltà di trovare un assetto cristallizzato quale conseguenza della storizzizzazione dei processi. Motivo per cui necessiterebbe di una nuova formulazione al fine di adattare alle esigenze della mutevolezza dell'esperienza storica i meccanismi politico-istituzionali che governano l'equilibrio fra le garanzie fondamentali e le istanze di sostenibilità del bilancio.

In realtà se è vero che il termine «inclusione» deve fare riferimento ad un paradigma «sistematico», l'interrogativo di fondo dal quale deve prendere avvio il cambiamento verso un'inclusione *vera* è come debbano essere a monte pianificate le politiche di bilancio³⁸, tanto più che la *performance* di un ente si misura anche sulla base dell'indicatore dell'accessibilità, così da garantire un ambiente di apprendimento e socializzazione per tutti i tipi di studenti (e persone) e bisogni.

L'oggetto dell'adattamento, quindi, non è più l'individuo con i suoi bisogni speciali, ma l'ambiente sociale e le politiche locali di bilancio e di *welfare*, che devono necessariamente adattarsi a quello che non è solo una mutazione terminologica del passaggio dall'integrazione all'inclusione.

Il nuovo assetto definitorio recepito dal legislatore delegato consacra, invero, sul piano giuridico delle fonti di rango primario, il modello sociale della disabilità che affonda le rispettive radici nell'ordito già tracciato dal Costituente e che, di conseguenza, ne impone l'implementazione a livello secondario. La formulazione della norma andrebbe, pertanto, revisionata nella direzione di

³⁸ Per una disamina ampia della funzione di controllo sull'uso delle risorse pubbliche si veda E. D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2015; ID., *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1, 2019, pp. 39-59.

una maggiore determinatezza che espliciti inequivocabilmente la natura vincolante di quella proposta maturata dal GLO che invera segnatamente la dimensione dell'inclusione.

D'altronde il radicamento esplicito di una posizione di obbligo in capo agli enti locali di fronte al diritto soggettivo dell'accessibilità dell'istruzione già si rinvie nelle direttive d'intervento che si snodano nell'art. 4, d.lg. 13 dicembre 2023, n. 222, segnatamente rubricato «Inclusione sociale e accesso delle persone con disabilità tra gli obiettivi di produttività nella pubblica amministrazione».

La disposizione appena citata ha infatti apportato al d.lg. 27 ottobre 2000, n. 150 (decreto Brunetta) le seguenti modificazioni:

- all'art.3, dopo il comma 4, è inserito il seguente: «*4 bis.* Nel valutare la performance individuale ed organizzativa ... si tiene conto del raggiungimento o meno degli obiettivi³⁹ per l'effettiva inclusione sociale e la possibilità di accesso alle persone con disabilità di cui all'articolo 5, comma 2-*bis...*»⁴⁰;
- all'art. 5, dopo il comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente: «*2 bis.* Gli obiettivi, anche nell'ottica di una corretta allocazione delle risorse, assicurano l'effettiva inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità»;
- all'art. 9, comma 1, dopo la lett. d), è aggiunta, infine, la seguente: «*d bis*) agli indicatori di *performance* relativi al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità delle amministrazioni, da parte delle persone con disabilità».

La *performance* delle amministrazioni civiche assurge dunque a leva strategica per la creazione di valore pubblico in senso ampio, ovvero il valore che misura l'impatto medio generato dalle politiche dell'ente sul livello di benessere complessivo multidimensionale, cioè sia economico, sia sociale, sia ambientale, sia sanitario di cittadini e imprese⁴¹.

³⁹ Il moto riformista che sul finire del secolo scorso ha investito il sistema amministrativo pubblico nazionale è stato interessato da un processo di modernizzazione caratterizzato da una robusta somministrazione, sul piano normativo, di valori e regole di matrice aziendale. Nel corso degli anni si è, infatti, assistito ad un'evoluzione dei modelli della *governance* della Pubblica amministrazione, nel senso di un crescente impegno volto a disancorare l'esercizio della funzione da una visione meramente legalistico- formale in vista dell'adozione di una logica gestionale improntata alla *performance*, al raggiungimento del risultato. Assumevano così una particolare importanza il tema della qualità dei servizi pubblici e il ruolo centrale del cittadino, non solo nella veste di destinatario dei servizi ma anche - secondo una logica di *customer satisfaction* -, quale risorsa strategica per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori. Sul tema si v. *amplus* M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, Milano, 2002, pp.107 ss.; A. Police (a cura di), *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, 2004, pp. 101 ss.; M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003; F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giustizia-Amministrativa.it*, 18 maggio 2023; S. Vaccari, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, nota a Cons. Stato, Sez. II, 26 marzo 2024, n. 2866, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 5, pp. 669 ss.; A. Sandulli, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubblico*, 2024, pp. 349-364; M. Renna, *I principi*, in S. Fantini, H. Simonetti (a cura di), *Il Nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine*, Piacenza, La Tribuna, 2023; E. D'Alterio, *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2017, pp. 570-580 e ID., *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 7, 2019, pp. 181-199.

⁴⁰ Come rilevato da A. Romano Tassone in *Amministrazione di risultato e provvedimento amministrativo*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, M. Immordino e A. Police (a cura di), Torino, 2004, 1, «da capacità di conseguire risultati utili per la collettività è un nuovo paradigma normativo dell'amministrazione, avente valore costituzionale, un autentico principio istituzionale destinato a incidere sull'organizzazione e sulla funzione amministrativa, la stessa ragion d'essere degli apparati pubblici».

⁴¹ La nozione di valore pubblico è presente nelle Linee Guida del Dipartimento della funzione pubblica (DFP) 2017-2021, dove viene definito quale livello complessivo di benessere economico, sociale (ma anche ambientale e sanitario) dei cittadini, delle imprese e degli altri *stakeholder* creato da una Pubblica Amministrazione e aziende private e *no profit*, e da misurarsi come miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti rispetto alla condizione di partenza. Il concetto di valore pubblico trova la sua cristallizzazione normativa con l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione della Pubblica Amministrazione (PIAO), all'interno del decreto ministeriale 30 giugno 2022 n. 132. Per un maggiore approfondimento si rinvia all'intervista al Prof. E. Deidda Gagliardo in www.antonionaddeo.blog/2024/01/20/bozza-automatica. Si veda anche S. Kavanagh (2014), *Defining and Creating Value for the Public, Government Finance Review, October*, pp. 57-60, laddove recensendo l'opera "Recognizing Public Value" di Mark Moore, così scriveva: «Un buon punto di partenza per comprendere il valore pubblico in modo più approfondito è quello che Moore definisce il "triangolo strategico". Il triangolo strategico mostra che il valore pubblico si crea quando una determinata strategia o azione ha legittimità democratica (ad esempio, la comunità la sostiene) e il supporto dell'ambiente autorizzante (ad esempio, un consiglio di amministrazione), e quando il governo ha la capacità operativa di attuare la strategia o l'azione in modo efficace. L'Allegato

È anche alla luce di tali disposizioni dunque, che il Comune non può, né deve, sottrarsi a quello che è la sua unica competenza in materia, ovvero quella di reperire i fondi necessari a garantire le esigenze di assistenza individuate dal PEI in modo adeguato a consentire agli alunni affetti da disabilità uditiva l'accesso alla formazione, che non può essere limitato da vincoli di bilancio, in quanto a fronte della disabilità, la scarsità delle risorse finanziarie non può rappresentare un'adeguata motivazione della riduzione dell'assistenza»⁴².

Il Comune in quanto organo politico non potrebbe disattendere le valutazioni elaborate da specialisti della medicina, l'Unità di valutazione multidisciplinare (UVM) dell'Azienda Sanitaria Locale, ossia l'organo collegiale che ha redatto il Profilo di funzionamento e che ha il compito di fornire al GLO il necessario supporto. In questo contesto, la discrezionalità degli enti locali deve essere esercitata con attenzione, tenendo conto delle vigenti (e multilivello) indicazioni normative, sovranazionali, costituzionali e ordinarie, oltre che degli obiettivi generali del PNRR in termini di equità e inclusione⁴³, in modo da rispondere adeguatamente alle disfunzioni di un sistema che, nel tempo, ha mostrato un'eccessiva rigidità costringendo alcune situazioni di fragilità in cornici alquanto ristrette, non sempre rispettose del profilo peculiare del singolo. E, al momento in cui si scrive, tali considerazioni acquisiscono maggiore pregnanza alla luce dell'introduzione, nell'ambito della manovra finanziaria per il 2026, del Livello essenziale delle prestazioni (LEP) per garantire proprio l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli studenti con disabilità. Il numero di ore di assistenza – si legge all'art. 127 del testo del disegno di legge bilancio approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri (17 ottobre 2025) – dovrà corrispondere a quanto indicato nel PEI di ciascuno studente⁴⁴.

1 mostra anche che esiste un sistema di feedback: quando si crea valore pubblico, si ottengono anche maggiore legittimità e supporto (ad esempio, cittadini e funzionari eletti hanno maggiore fiducia nel governo) e maggiore capacità operativa (ad esempio, risorse finanziarie e di altro tipo potrebbero essere più facili da ottenere)».

⁴² Si veda in tal senso Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent.10 settembre 2020 – ric.n. 59751/15 - Causa G.L. contro l'Italia, ha ribadito che le motivazioni di bilancio non possono giustificare violazioni del diritto all'istruzione. Si legge al §54 anche che «quando una restrizione dei diritti fondamentali si applica a una categoria di popolazione particolarmente vulnerabile che ha subito importanti discriminazioni in passato, il margine di apprezzamento di cui dispone lo Stato è nettamente ridotto e soltanto delle considerazioni molto forti devono portare quest'ultimo ad applicare la restrizione in questione». Gli Stati membri dell'Unione devono trovare un equilibrio tra le esigenze educative dei disabili e le risorse disponibili. Si veda anche Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, che ha stabilito la preminenza del diritto all'istruzione sui vincoli di bilancio: deve essere garantito il «nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivo il diritto allo studio».

⁴³ Non di rado gli anacronismi presenti nel dettato delle norme rivelano l'inadeguatezza del legislatore nel rispondere tempestivamente alle esigenze della composizione degli interessi di una società pluralista e in costante mutazione. Fenomeno che pone il giudice, soggetto soltanto alla legge, nelle più volte ricorrenti condizioni di trovarsi a decidere, in assenza della legge, colmando così vuoti legislativi, per rispondere alla domanda dell'attore, che non si esaurisce in una mera richiesta di giustizia. Al giudice si richiede una diversa valutazione di (neonati) diritti che provengono dalla società, dalla scienza, dalla continua metamorfosi delle concezioni etiche, dalla necessità di tutelare posizioni sociali fragili ed economicamente deboli.

⁴⁴ Il servizio sarà finanziato da fondi statali e locali, con un progressivo incremento delle risorse. A supporto dell'attuazione, sarà attivato entro il 2027 un registro nazionale per monitorare il fabbisogno reale, senza nuovi oneri burocratici per le scuole. Nel frattempo, per gli anni 2026 e 2027, è prevista una fase transitoria: tutti gli enti locali dovranno garantire un livello minimo di assistenza, proporzionale ai fondi ricevuti. Il finanziamento arriverà dal Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, dal Fondo equità e da risorse regionali e comunali. Per un'analisi ampia dei modi in cui l'amministrazione non solo governa i mezzi finanziari ma incide altresì su programmi e politiche di interesse generale si veda E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere, Pubblica Amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il Mulino, 2021; ID, *Potere finanziario e pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. *Potere e Costituzione*, M. Cartabia e M. Ruotolo (a cura di), Milano, Giuffrè, 2023, pp. 698-723.