



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2025 ANNO X N.19.

# I MINORI CON DISABILITÀ E GLI STRUMENTI GIURIDICI PER L'EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO ALL'INCLUSIONE SCOLASTICA



2025 ANNO X NUMERO 19 – SAGGI

di Mario Falanga - <https://doi.org/10.54103/2531-6710/29423>



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2025 ANNO X N.19

# I MINORI CON DISABILITÀ E GLI STRUMENTI GIURIDICI PER L'EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO ALL'INCLUSIONE SCOLASTICA

Mario Falanga

## *MINORS WITH DISABILITIES AND LEGAL INSTRUMENTS FOR THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO SCHOOL INCLUSION.*

### **Riassunto**

*In questo contributo l'Autore analizza, la disciplina italiana sull'inclusione scolastica tra profili costituzionali e implicazioni sociali ed organizzative.*

*Parole chiave: inclusione, studenti, disabilità.*

### **Abstract**

*In this contribution the Author analyses the Italian legislation on school inclusion between constitutional profiles and social and organisational implications.*

*Keywords: inclusion, students, disabilities*

**Autore:** Mario Falanga, professore a contratto, già professore aggregato, di diritto pubblico, Libera Università degli studi di Bolzano

**Articolo** soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

**Articolo** ricevuto il 15.12.25 approvato il 17.06.25.

## 1. 1. Il principio di inclusione scolastica

Il diritto all'istruzione degli alunni con disabilità, e della conseguente inclusione scolastica, inclusive Education, è un diritto posto dall'art. 38, c. 3, della Costituzione: «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale».

Tale diritto, intrinseco al più generale diritto all'istruzione<sup>1</sup>, è in linea di coerenza e corroborato dai principi costituzionali di dignità della persona, umana e sociale (art. 3, c. 1 e art. 41, c. 2), di pieno sviluppo personale (art. 3, c. 2), di uguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2), di solidarietà (art. 2), di una scuola aperta a tutti (art. 34, c. 1), di obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, c. 2), di diritto allo studio per i «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» (art. 34, c. 3) e di protezione dell'infanzia della gioventù (art. 31, c. 2).

Una scuola che mira ad essere inclusiva accoglie tutti gli alunni prescindendo da ogni situazione, di natura economica, sociale, di salute, di cittadinanza, di stato giuridico, di capacità nell'apprendimento; l'obiettivo è quello di assicurare «elevati livelli culturali ... coerenti con le attitudini e le scelte personali» (art. 2, c. 1, lett. a, L. n. 53/2003)<sup>2</sup>, alla luce del «pieno rispetto della dignità umana e dei diritti di libertà e di autonomia» della persona; in particolare, una scuola inclusiva è garante del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità mediante azioni di prevenzione e di rimozione, nella misura possibile, delle condizioni che di fatto impediscono o possono impedire lo sviluppo personale (art. 1, L. n. 104/1992)<sup>3</sup>e, quindi, il «successo formativo», secondo quanto disposto dalla normativa più recente a garanzia dell'effettività del diritto all'istruzione<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sul diritto all'istruzione, nelle sue diversi aspetti costituzionali, si rinvia ai contributi di R. Morzenti Pellegrini, *Il diritto dell'istruzione*, Giappichelli, Torino 2024, pp. 275-311; M. Falanga, *Nuovo diritto scolastico. Analisi e profili*, Scholè-Morcelliana, Brescia 2024, pp. 105-117 e pp. 243-271; F. Midiri, *Lezioni di legislazione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, pp. 82-94; G. Arconzio, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano 2020; M. Benvenuti, a cura di, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli 2014; A. Catelani, *Il diritto all'istruzione come diritto inviolabile*, in A. Catelani-M. Falanga, *La scuola pubblica in Italia*, La Scuola, Brescia 2011, pp. 20-33. Per un commento sull'art. 38 Cost. cfr. L. Violini, *Art. 38 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli Torino 2006, pp. 776 ss.

<sup>2</sup> Sul principio di inclusione scolastica e sulla effettività del diritto all'istruzione dell'alunno disabile si rinvia ai seguenti lavori: Aa.Vv., *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Giappichelli, Torino 2022; S. Baroncelli, *Diritto alla Diversità e inclusione nelle scuole. Disabilità, condizioni economico-sociali, background migratorio, genere e minoranze linguistiche*, in "Federalismi.it", n. 32/2022; G. Matucci, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in "Gruppo di Pisa", *Dibattito Aperto sul Diritto e Giustizia Costituzionale*, 10 marzo 2019, pp. 37-47; M. Falanga, *Il principio di inclusione sociale e suo riverbero nella materia della pubblica istruzione*, "Federalismi.it", n. 32/2022, pp. 1-19; S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello stato sociale*, Giuffrè, Milano 2012; L. Nanniperti, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in "Rivista AIC", n. 3/2012; C.S. Vigilanti, *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in "Forum di Quaderni costituzionali" 2012, su [www.forumcostituzionali.it](http://www.forumcostituzionali.it), pp. 1-25; G.A. Ferro, *Diritto allo studio e integrazione scolastica dei soggetti diversamente abili*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, Torino 2010, vol. III, pp. 1373-1415; D. Giancarli, *Handicap e scuola*, in P. Cendon, a cura, *I Diritti della persona. Tutela civile, penale, amministrativa*, Utet, Torino 2005, IV, pp. 265-281.

<sup>3</sup> L. n. 104/1992, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*. Per un commento cfr. M. Mercone, *Aspetti critici della Legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104 sull'handicap nella scuola*, in "Rivista Giuridica della Scuola" n. 3/1993, pp. 397-407. L'Autore rileva alcune «incongruenze di carattere scientifico e logico-giuridico» (p. 404) presenti nella legge-quadro, ed esprime l'idea che, «pur nella pregevolezza della disciplina apprestata a favore dei portatori di handicap» essa evidenzia «taluni astrattismi teorici o filosofici, essendo protesa più a proclamare principi che ad apprestare soluzioni concrete ai problemi dei disabili» (p. 406).

<sup>4</sup> Sul successo scolastico e formativo come obiettivi della legislazione scolastica cfr. l'art. 1 del D. Lgs n. 66/2017; l'art. 1, L. n. 128/2016; art. 1, c. 1 e c. 93; L. n. 107/2015; art. 2, c. 1, L. n. 170/2010; art. 1, c. 2 e art. 4, c. 1, DPR n. 275/1999; art. 11, c. 3, D. Lgs 297/1994

L'inclusione scolastica e il diritto allo studio degli alunni con disabilità, insieme considerati, sono un «obiettivo prioritario» del sistema scolastico, da conseguire attraverso idonei percorsi individualizzati e personalizzati (art. 1, c. 7, lett. l, L. n. 107/2015).

## 2. Accertamento della condizione di disabilità

Il diritto all'istruzione e alla formazione degli alunni con disabilità è un *diritto soggettivo*, qualificato dalla Corte costituzionale come «*diritto fondamentale*» (sent. n. 80/2010)<sup>5</sup>; sulla medesima linea anche il Consiglio di Stato che ritiene fondamentale tale diritto, meritevole di rispetto rigoroso e di concreta realizzazione sia «per il carattere assoluto proprio della tutela prevista dagli artt. 34 e 38, commi 3 e 4, Cost.» (Cons. St., sez. VI, sent. n. 5317/2014)<sup>6</sup> sia per adempiere ad obblighi internazionali<sup>7</sup>.

Argomenta il Consiglio di Stato che «l'istruzione rappresenta uno dei fattori che maggiormente incidono sui rapporti sociali dell'individuo e sulle sue possibilità di affermazione professionale, ed il relativo diritto assume natura sia sociale sia individuale, con la conseguente necessità, con riferimento ai portatori di handicap, di assicurarne la piena attuazione attraverso la predisposizione di adeguate misure di integrazione e di sostegno» (Cons. St., sez. VI, sent. n. 5317/2014; anche sent. n. 5428/2015); di conseguenza, il diritto all'istruzione si pone come «diritto soggettivo all'insegnamento individualizzato» (Cons. St., sez. vi, sent. n. 2231/2010) garantito dalle misure di integrazione e di sostegno attivate dall'amministrazione<sup>8</sup>. Per l'effettività del diritto all'istruzione il legislatore ha disposto una disciplina particolareggiata che trova il suo culmine nella «definizione e condivisione del Piano Educativo Individualizzato», PEI, (art. 2, c. 3, D. Lgs n. 66/2017) a cura delle Istituzioni scolastiche che lo deliberano e lo attuano; il Piano è parte integrante del «Progetto individuale»<sup>9</sup> della persona disabile come prescritto dall'art. 14 della legge n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali.

La *domanda per l'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva* ai fini dell'inclusione scolastica è presentata dai genitori dell'alunno, o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che vi dà riscontro entro trenta giorni dalla data di presentazione. La domanda è corredata dal *certificato*

<sup>5</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di disabilità si vedano i recenti contributi di G. Chiara, L'inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni, in "Federalismi.it", n. 32/2022 e di C. Colapietro, I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il nuovo diritto alla socializzazione, in "Diritti Fondamentali.it. n. 2/2020.

<sup>6</sup> Sulla fondamentale del diritto all'inclusione dell'alunno disabile si è anche espressa la Cassazione civile con sentenza n. 20658/2005.

<sup>7</sup> Cfr. artt. 7 e 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18. In argomento cfr. C. Colapietro, La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale, in "Passaggi Costituzionali" n. 1/2023, pp. 101-118.

<sup>8</sup> Sulla giurisprudenza amministrativa in materia di diritto all'istruzione cfr. F. Midiri, Il diritto all'istruzione nella giurisprudenza amministrativa recente, in "Munus" n. 2/2022, pp. 509-535.

<sup>9</sup> Il Progetto individuale, dal 1° gennaio 2019, è redatto dal competente Ente locale sulla base del Profilo di funzionamento, su richiesta e con la collaborazione dei genitori o di chi ne esercita la responsabilità genitoriale. Le prestazioni, i servizi e le misure del Progetto individuale sono definite anche in collaborazione con le Istituzioni scolastiche, così dispone l'art. 6, cc. 1-2 del D. Lgs n. 66/2017. In tema cfr. F. Gaspari, Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, in "Federalismi.it" n. 5/2025, pp. 69-108; R. Caridà, Il progetto Individuale, il Piano Educativo Individualizzato, il Piano Didattico Personalizzato, in aa.vv., Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione, op. cit., pp. 181-192.

medico introduttivo<sup>10</sup>, a cura dell'azienda sanitaria locale, che riporta la diagnosi clinica, secondo i criteri dell'ICD<sup>11</sup>, e gli elementi attinenti alla valutazione del *funzionamento* della persona, come prevede l'art. 5, c. 1, del D. Lgs n. 66/2017).

Il riconoscimento della condizione di disabilità di minori, disciplinata dall'art. 4 della L. n. 104/1992<sup>12</sup>, è effettuato dall'INPS mediante le unità di valutazione di base composte da due medici nominati dall'INPS, da un professionista sanitario in rappresentanza di associazioni nazionali delle persone con disabilità e da una figura professionale appartenente alle aree psicologiche e sociali. Le commissioni sono presiedute da un medico dell'INPS specializzato in medicina legale. L'esito della valutazione di base «è attestato da un certificato con validità non limitata nel tempo» che indica «la necessità e l'intensità dei sostegni» (art. 6, c. 7, D. Lgs n. 62/2024). L'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva è atto propedeutico alla redazione del *Profilo di funzionamento*, «predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF)<sup>13</sup> dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), ai fini della formulazione del Piano educativo individualizzato (PEI)» (art. 12, c. 5, L. n. 104/1992).

L'atto di accertamento è un provvedimento amministrativo perché attributivo di *status* giuridico, cioè della condizione di disabilità, ma è anche *atto pubblico* ai sensi dell'art. 2714 del Codice civile e quindi fa fede di vero fino a querela di falso<sup>14</sup>.

### 3. Il Profilo di funzionamento

All'atto di accertamento della condizione di disabilità segue il *Profilo di funzionamento*, previsto dall'art. 12, c. 5, della L. n. 104/1992 e disciplinato dall'art. 5, cc. 3-4, del D. Lgs n. 66/2017.

<sup>10</sup> Il certificato è disciplinato dall'art. 8 del D. Lgs n. 62/2024; il comma 3 indica i contenuti essenziali che deve riportare: i dati anagrafici, il codice fiscale, il numero di tessera sanitaria della persona per cui si richiede la valutazione di base; la documentazione relativa all'accertamento diagnostico, comprensivo di dati anamnestici e catamnestici, inclusi gli esiti dei trattamenti terapeutici di natura farmacologica, chirurgica e riabilitativa; la diagnosi codificata in base al sistema dell'ICD; il decorso e la prognosi delle eventuali patologie riscontrate.

<sup>11</sup> L'ICD è l'International Classification of Diseases, Classificazione internazionale delle malattie, adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità in conformità agli articoli 21, lett. b), e 22 del Protocollo concernente la costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, stipulato a New York il 22 luglio 1946, reso esecutivo con D. Lgs del Capo provvisorio dello Stato n. 1068/1947.

<sup>12</sup> L'art. 4 della legge n. 104/1992 è stato riscritto per intero dall'art. 9, c. 3, del D. Lgs n. 62/2024.

<sup>13</sup> L'ICF è l'International Classification of Functioning, Disability and Health, Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute, adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità, OMS, in conformità agli articoli 21, lett. b), e 22 del Protocollo concernente la costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, stipulato a New York il 22 luglio 1946, reso esecutivo con D. Lgs del Capo provvisorio dello Stato n. 1068/1947. Il documento descrive lo stato di salute delle persone in termini di funzionamento in relazione al contesto sociale di esistenza per capire appunto lo stato di salute e di cosa necessitano le persone per vivere al meglio il loro potenziale umano. In questa nuova prospettiva, la disabilità è una condizione di salute in un contesto sociale sfavorevole. Esso riguarda tutte le persone ed ha consentito di rivedere il metodo tradizionale di integrazione delle persone con disabilità nella prospettiva di una metodologia inclusiva. La traduzione in lingua italiana dell'ICF è in F. Davigo-D. Ianes, *L'index per l'inclusione. Promuovere l'apprendimento e la partecipazione nella scuola*, Trento 2008.

<sup>14</sup> L'accertamento è una «forma di certificazione medica» inerente a fatti e condizioni di natura tecnica; attribuisce a tale certificazione medica valore di atto pubblico e di provvedimento amministrativo (s. troilo, *Gli atti e i provvedimenti amministrativi nel settore dell'integrazione scolastica dei disabili*, in M. Falanga, *Atti e provvedimenti amministrativi delle istituzioni scolastiche autonome*, Giappichelli, Torino 2015, pp. 41-42 e nota 27).

Il Profilo ricomprende la *diagnosi funzionale* e il *profilo dinamico-funzionale* ed è redatto da una *unità di valutazione multidisciplinare*, nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, SSN, composta da: a) uno specialista in neuropsichiatria infantile o un medico specialista, esperto nella patologia che connota lo stato di salute del minore; b) almeno due delle seguenti figure: un esercente di professione sanitaria nell'area della riabilitazione, uno psicologo dell'età evolutiva, un assistente sociale o un pedagogo o un altro delegato, in possesso di specifica qualificazione professionale, in rappresentanza dell'Ente locale di competenza.

Il Profilo di funzionamento è il documento propedeutico e necessario alla predisposizione del *Piano educativo individualizzato (PEI)* e del *Progetto individuale*; definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica; è redatto con la collaborazione dei genitori o di chi esercita la responsabilità genitoriale della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, nonché, nel rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile, della studentessa o dello studente con disabilità, con la partecipazione del dirigente scolastico ovvero di un docente specializzato sul sostegno didattico, dell'istituzione scolastica ove è iscritto la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente; è aggiornato 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.

I genitori, o chi esercita la responsabilità genitoriale, trasmettono il Profilo di funzionamento all'Istituzione scolastica d'iscrizione per la predisposizione del PEI e all'ente locale competente per la predisposizione del Progetto individuale, qualora questo sia richiesto (cfr. art. 5, c. 5, D. Lgs n. 66/2017).

Il Profilo di funzionamento è un *atto amministrativo* di valutazione descrittiva e, al pari dell'atto di accertamento, è impugnabile davanti al giudice amministrativo perché ha natura *provvedimentale* incidendo in termini ampliativi sullo stato giuridico dello studente con disabilità<sup>15</sup>.

#### 4. Il Piano Educativo Individualizzato

L'inclusione scolastica si realizza mediante l'adozione del Piano Educativo Individualizzato che di fatto rende *effettivo* il diritto costituzionale all'istruzione anche per l'allievo con disabilità<sup>16</sup>. Nel processo di inclusione, il PEI riveste una «assoluta centralità come strumento rivolto a consentire l'elaborazione di una scelta condivisa, frutto anche del confronto tra genitori dell'alunno disabile e amministrazione» (Cass. civ., ss.uu., sent. n. 25011/2014).

Il PEI è un *piano tecnico d'azione* mirato alla singolarità della persona disabile nel quale sono indicati obiettivi, misure e risorse funzionali all'effettività del diritto all'istruzione.

La formulazione del Piano, prescritta dall'art. 12, c. 5, della L. n. 104/1992 e dall'art. 7, c. 2, del D. Lgs n. 66/2017, richiede un denso esercizio di potestà amministrative tra diritti soggettivi e interessi legittimi.

<sup>15</sup> Del medesimo avviso è S. Troilo in Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello stato sociale, Giuffrè, Milano 2012, pp. 278-279.

<sup>16</sup> Sul PEI cfr. quanto ne scrive R. Caridà, Il progetto Individuale, il Piano Educativo Individualizzato, il Piano Didattico Personalizzato, in Avv., Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione, op. cit., pp. 192-199.

Il PEI è «elaborato e approvato» con deliberazione a maggioranza funzionale, ai sensi dell'art. 7, c. 2, del D. Lgs n. 66/2017, dal *Gruppo di Lavoro Operativo* per l'inclusione (GLO), tenendo conto dell'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva e del Profilo di funzionamento, e avuto riguardo all'indicazione dei facilitatori e delle barriere, secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

In particolare, il PEI, ai sensi dell'art. 7, c. 2, del D. Lgs n. 66/2017, è elaborato secondo queste puntuali indicazioni:

- tiene conto dell'accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva e del Profilo di funzionamento ed avendo riguardo all'indicazione dei facilitatori e delle barriere, secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF dell'OMS;
- individua obiettivi educativi e didattici, strumenti, strategie e modalità per realizzare un ambiente di apprendimento nelle dimensioni della relazione, della socializzazione, della comunicazione, dell'interazione, dell'orientamento e delle autonomie, anche sulla base degli interventi di corresponsabilità educativa intrapresi dall'intera comunità scolastica per il soddisfacimento dei bisogni educativi individuati;
- 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;
- definisce gli strumenti per l'effettivo svolgimento dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, con la partecipazione dei soggetti coinvolti nel progetto di inclusione;
- indica le modalità di coordinamento degli interventi ivi previsti e la loro interazione con il Progetto individuale.

Il PEI è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva entro 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. Nel passaggio tra i gradi di istruzione, è assicurata l'interlocazione tra i docenti della scuola di provenienza e quelli della scuola di destinazione. Nel caso di trasferimento di iscrizione è garantita l'interlocazione tra le istituzioni scolastiche interessate ed è ridefinito sulla base delle eventuali diverse condizioni contestuali della scuola di destinazione.

Il Piano è verificato nel corso dell'anno scolastico per accertare il raggiungimento degli obiettivi e apportare le eventuali modifiche e integrazioni. Le modalità per l'assegnazione delle misure di sostegno e il modello di PEI, da adottare da parte delle istituzioni scolastiche, sono stabilite dal Ministero dell'istruzione e del Merito con apposito decreto, per effetto dell'art. 4 della L. n. 104/1992 e dell'art. 7, c. 2-ter, del D. Lgs n. 66/2017.

## 5. Natura giuridica del Piano Educativo Individualizzato

Il PEI è un *provvedimento amministrativo* a valenza tecnica, adottato a seguito di procedimento amministrativo come definito nel dettaglio da disposizioni di legge (domanda genitori, accertamento della condizione di disabilità, definizione del Profilo di funzionamento, elaborazione e approvazione) a vantaggio dell'alunno disabile per la piena inclusione nella comunità scolastica<sup>17</sup>.nEguale posizione ha espresso la giustizia amministrativa per la quale, una volta approvato il PEI, «la pretesa all'integrazione in capo all'alunno diversamente abile assume la *concretezza di diritto soggettivo* e si specifica nella fruizione degli interventi ivi rappresentati, e correlativamente nasce un'obbligazione in capo alle Amministrazioni competenti a renderli» (TAR Toscana, sez. I, sent. n. 763/2012; corsivi aggiunti).

Il medesimo TAR Toscana, in altra sentenza (sez. I, n. 151/2014) argomenta che «gli alunni diversamente abili hanno un *diritto soggettivo* a fruire del sostegno scolastico secondo quanto stabilito dal loro piano educativo individualizzato, mentre le risultanze di quest'ultimo possono essere contestate con apposita azione di annullamento» essendo il PEI, come detto, un provvedimento amministrativo; ed in quanto tale, il PEI è impugnabile in sede di giustizia amministrativa perché costitutivo e attuativo di un diritto soggettivo fondamentale, quello all'istruzione. Sono anche provvedimenti amministrativi tutti gli atti esecutivi delle misure individuate nel PEI; in questo senso l'art. 8 della L. n. 104/1992 offre un chiaro quadro provvedimentale: l'inclusione scolastica si realizza mediante «*provvedimenti* che rendano effettivi il diritto all'informazione e il diritto allo studio della persona handicappata, 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» (c. 1, lett. d). Atto di accertamento, Profilo funzionale, Piano educativo personalizzato, e atti amministrativi conseguenti, in quanto provvedimenti devono essere adottati nel rispetto dei principi e delle disposizioni previste dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo.

Dal punto di vista della modellistica, con DI n. 182/2020, come aggiornato dal DI n. 153/2023, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha adottato un modello nazionale di PEI, distinto per i diversi gradi scolastici, da redigere secondo *Linee guida* allegate allo stesso decreto n. 182/2020.

L'adozione di un modello nazionale del PEI è legittimata dall'art. 7, c. 2-ter del D. Lgs n. 66/2017.

## 6. Vincoli di bilancio e misure adottate nel PEI

Le ore di insegnamento per il sostegno funzionali all'attuazione didattica del PEI, una volta determinate, sfuggono ai poteri discrezionali dell'Amministrazione; di conseguenza, la riduzione di ore disposta per ragioni di bilancio configura la fattispecie della c.d. *discriminazione indiretta*<sup>18</sup>. Con sentenza n. 275/2016, la Corte costituzionale ha

<sup>17</sup> Conforme S. Troilo che iscrive il PEI nel novero dei «veri e propri provvedimenti amministrativi» (Gli atti e i provvedimenti amministrativi nel settore dell'integrazione scolastica dei disabili, in M. Falanga, Atti e provvedimenti amministrativi delle istituzioni scolastiche autonome, Giappichelli, Torino 2015, p. 41).

<sup>18</sup> Sulla problematica del rapporto tra risorse pubbliche e inclusione sociale cfr. G.E. Polizzi, La spesa per l'istruzione, FrancoAngeli, Milano 2019, pp. 129-148; E. Vivaldi, Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte costituzionale n. 83/2019), in «Le Regioni», 2019; G. Matucci, a cura, Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La

stabilito che il diritto allo studio e all'educazione degli alunni con disabilità «non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali». Tale diritto è incompressibile ovvero non soggetto a limitazioni per esigenze di equilibrio di bilancio. «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Considerato in diritto 11). Le esigenze poste dalla spesa pubblica hanno carattere recessivo riguardo alle misure stabilite nel PEI per l'alunno disabile. Anche in precedenza la Consulta aveva censurato norme di legge che per gli alunni con grave disabilità non consentivano la deroga dal rapporto di un docente specializzato ogni 138 alunni, sia perché «il diritto del disabile all'istruzione si configura come *diritto fondamentale*» sia perché gli alunni con disabilità non «costituiscono un gruppo omogeneo», essendoci diverse forme di disabilità per ognuna delle quali occorre «individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli» (sent. 80/2010). Inclusion scolastica ed equilibrio di bilancio sono principi costituzionali tra loro potenzialmente confliggenti; il reciproco rapporto dovrà essere non di gerarchia fissa ma di *gerarchia mobile*, cioè di precedenza non assoluta ma relativa in funzione della situazione di fatto<sup>19</sup>; i due principi vanno pertanto bilanciati in rapporto alla situazione concreta. Spetta al giudice, in sede di bilanciamento, individuare l'interesse da privilegiare tra quelli antagonisti, dopo aver valutato la specifica situazione sottoposta in giudizio<sup>20</sup>. Di conseguenza, i vincoli di bilancio non prevalgono in termini automatici sul diritto all'inclusione scolastica, ovvero sul nucleo inviolabile di tale diritto<sup>21</sup>.

## 7. Inadempimento delle misure adottate dal PEI e responsabilità per danno non patrimoniale

L'inadempimento da parte dell'Amministrazione delle disposizioni del PEI è causa di *danno non patrimoniale* per lesione di un diritto fondamentale di rango costituzionale come sancito in modo espresso dall'art. 38, c. 3, della Costituzione. Il diritto all'inclusione dell'alunno disabile è un «diritto sociale tutelato dalla Costituzione; ogni sua incisione costituisce presupposto per l'ammissione al risarcimento del danno non patrimoniale; integra la *responsabilità civile extra-contrattuale* la lesione di tale diritto perché si causa un *danno non patrimoniale esistenziale* per il quale la giustizia amministrativa è abilitata a disporre il risarcimento; il danno è qualificato non patrimoniale perché la lesione è relativa a interessi e valori della persona che di per sé «non sono connotati da rilevanza economica» (Cass. civ., ss.uu., sent. n. 26972/2008; sez. III, sent. n. 10121/2009; n. 10121; ss.uu., sent. n. 18356/2009; sez. I, sent. n. 12318/2010); il danno non patrimoniale, seppure descritto in particolari categorie, quali il danno

scuola aperta a tutti alla prova della crisi economica, FrancoAngeli, Milano 2019; D. Morana, I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività, in Scritti in onore di Antonio D'Arena, Giuffrè, Milano 2015, III, pp. 2073-2096; A. Pace, Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi, in Aa.Vv., Scritti in onore di Antonio D'Arena, Giuffrè, Milano 2015, III, pp. 2326-2342; L. Carlassare, Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse, "Costituzionalismo.it", n. 1/2013, p. 9.

<sup>19</sup> Scrive G.E. POLIZZI che «assumere come impostazione quella della gerarchia fissa (o relazione di precedenza) impone che, in ogni caso, uno dei principi (l'equilibrio di bilancio) prevalga sull'altro (integrazione)» (*La spesa per l'istruzione*, op. cit., p. 145). Sulla c.d. *gerarchia mobile* si veda la sentenza n. 7/2016 del Consiglio di Stato, in adunanza plenaria).

<sup>20</sup> Conforme Cass. civ., sent. n. 18379/2010.

<sup>21</sup> Su questa stessa linea si colloca la sentenza n. 83/2019 della Corte costituzionale in materia di tutela del nucleo essenziale del diritto all'istruzione della persona disabile.

morale, biologico ed esistenziale, costituisce un «modello unitario» (Cass. civ., ss.uu., sent. n. 26972/2008) ed anche *tipico* nel senso che è la legge a stabilire le condizioni per la legittimità del suo risarcimento<sup>22</sup>. Ora, il venir meno delle misure previste dal PEI, come la diminuzione delle ore di sostegno alle quali l'alunno disabile ha diritto, di fatto interrompe «la piena continuità di sostegno al recupero e allo sviluppo del disabile in situazione di gravità, integrando un arresto alla promozione dei suoi bisogni di cura, di istruzione e di partecipazione a fasi di vita normale»<sup>23</sup>. Il PEI è una «ineliminabile forma di integrazione e di sostegno» (Corte cost., sent. n. 52/2000) la cui approvazione «priva (l'Amministrazione) di un potere discrezionale» in ordine alla rimodulazione riduttiva, in via autoritativa, della misura del supporto integrativo così come individuato dal Piano e la vincola al «dovere di assicurare l'assegnazione del personale docente specializzato» (Cass. civ., ss.uu., sent. n. 25011/2014). La quantificazione del danno è effettuata dal giudice competente in via equitativa, considerando le diverse variabili in situazione quali la carenza dei posti di sostegno in organico e del numero di ore non coperte. Nel caso di comportamenti discriminatori sull'alunno con disabilità, a quale giudice adire? Sul punto si è pronunciata la Cassazione civile a sezioni riunite, con sentenza del 25 novembre 2014, n. 25011. Il caso in esame riguardava la *discriminazione indiretta* in danno di soggetto disabile e la relativa giurisdizione. Argomenta la Cassazione che «la natura fondamentale del diritto all'istruzione del disabile non è di per sé sufficiente a ritenere devolute le controversie che ad esso si riferiscono alla giurisdizione del giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti soggettivi coperti da garanzia costituzionale»; ciò perché l'art. 133, D. Lgs n. 104/2010, c. 1, lett. c)<sup>24</sup>, attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione in un procedimento amministrativo; ora, «i diritti fondamentali non delimitano un'area impenetrabile all'intervento di pubblici poteri autoritativi, questi sono sempre più spesso chiamati, non solo all'assolvimento dei compiti rivolti ad attuare i diritti costituzionalmente garantiti, ma anche ad offrire ad essi una tutela sistemica, nel bilanciamento con le esigenze di funzionalità del servizio pubblico e tenendo conto, ai fini del soddisfacimento dell'interesse generale, del limite delle risorse disponibili secondo le scelte allocative compiute dagli organi competenti»<sup>25</sup>. Il giudice costituzionale parimenti ritiene sussistenti i poteri

<sup>22</sup> In linea con la Cassazione anche il giudice amministrativo; per tutte, valga la sentenza del TAR Sardegna, sez. I, sent. n. 2457/2010, nella quale si afferma che «il Collegio ritiene di dover seguire l'orientamento che riconosce il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c., qualificabile ... come danno esistenziale, in caso di lesione di valori della persona umana costituzionalmente garantiti o protetti (Corte Cass., sez. III, 30.4.2009, n. 10121 e sez. I, sent. n. 12318/2010), ovvero di diritti costituzionalmente inviolabili (Corte Cass., ss.uu., sent. n. 18356/2009). Il danno è individuale negli effetti che la, seppure temporanea diminuzione delle ore di sostegno alle quali il minore aveva diritto, ha interrotto la piena continuità sostegno al recupero e allo sviluppo del disabile in situazione di gravità, integrando un arresto alla promozione dei suoi bisogni di cura, di istruzione e di partecipazione a fasi di vita normale» (corsivi aggiunti).

<sup>23</sup> Giurisprudenza costante: TAR Lazio-Roma, sez. III bis, sent. n. 2270/2021; Cons. St., sez. V, sent. n. 3393/2017; TAR Liguria, sent. n. 350/2012; TAR Sardegna, sez. I, sent. n. 2457/2010. Il giudice amministrativo ha anche censurato il mancato rispetto del numero degli alunni per classe nel caso di presenza di uno o più alunni con disabilità richiamando l'amministrazione all'osservanza delle norme specifiche vigenti, in particolare l'art. 5, c. 2, DPR n. 81/2009 («le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni»). Per il TAR Sicilia-Palermo «una lettura improntata a parametri di logicità impone di ritenere che, in presenza di alunni disabili, il limite dei venti alunni previsto per le «classi iniziali» debba considerarsi valido per tutte le classi»; ciò perché «l'eccessivo affollamento» compromette «la didattica curricolare con rifluenze sulla stessa inclusione scolastica» (sent. n. 1831/2015, sez. III, e sent. n. 2250/2014).

<sup>24</sup> L'art. 33 del D. Lgs n. 80/1998 prevede la giurisdizione esclusiva, per gli interessi legittimi e per i diritti soggettivi, del giudice amministrativo sulle «attività e le prestazioni rese nell'espletamento dei pubblici servizi, ivi comprese quelle rese nell'ambito della pubblica istruzione». La Cassazione civile, a sezioni riunite, aveva già espresso il suo orientamento nel senso che «appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la domanda avente ad oggetto il servizio di sostegno scolastico ai minori portatori di handicap (e l'eventuale risarcimento del danno alla persona derivante da un servizio insufficiente)» (Cass. Civ., ss.uu., sent. n. 1144/2007).

<sup>25</sup> Tuttavia, con successiva sentenza, la Cassazione civile, a sezioni riunite, ha rimodulato il proprio orientamento asserendo che una volta determinata la misura di sostegno nel PEI, spetti alla giurisdizione del giudice ordinario la valutazione sull'inadempimento di tale misura,

conferiti dalla legge alla pubblica amministrazione anche in ordine alla tutela dei diritti fondamentali; la giustizia amministrativa è idonea «ad offrire piena tutela ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa» (sent. n. 140/2007). Non esisterebbe quindi incompatibilità tra potere amministrativo e diritti fondamentali; il condizionale è d'obbligo atteso che l'art. 2 della L. n. 67 del 2006 dispone che sui comportamenti di discriminazione diretta o indiretta nei riguardi della persona disabile la giurisdizione è del giudice ordinario. Esiste allora una *doppia tutela* in materia di diritti soggettivi delle persone con disabilità; chi decide quale giudice adire? La risposta è affermativa. Scrive F. Girelli che «spetta agli interessati la scelta del giudice (ordinario o amministrativo) cui rivolgersi»; la sentenza della Cassazione civile infatti «conferma la percorribilità del doppio binario»<sup>26</sup>.

## 8. I Gruppi istituiti per l'inclusione scolastica

Sono previsti per ambiti territoriali e di amministrazione dall'art. 15 della L. n. 104/1992, come sostituito dall'art. 9, c. 1, del D. Lgs n. 66/2017; i Gruppi per l'inclusione hanno molteplici compiti che sono di consulenza, supporto, programmazione, coordinamento, verifica, elaborazione e approvazione. Presso ogni Ufficio Scolastico Regionale (USR) è istituito il Gruppo di lavoro interistituzionale regionale (GLIR) con compiti di: a) consulenza e proposta all'USR per la definizione, l'attuazione e la verifica degli accordi di programma con particolare riferimento alla continuità delle azioni sul territorio, all'orientamento e ai percorsi integrati scuola-territorio lavoro; b) supporto ai Gruppi per l'inclusione territoriale (GIT); c) supporto alle reti di scuole per la progettazione e la realizzazione dei Piani di formazione in servizio del personale della scuola. Il GLIR è presieduto dal dirigente preposto all'USR o da un suo delegato. È garantita la partecipazione paritetica dei rappresentanti delle Regioni, degli Enti locali e delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative a livello regionale nel campo dell'inclusione scolastica. Presso ciascun ambito territoriale provinciale, ovvero a livello delle città metropolitane è costituito il Gruppo per l'Inclusione Territoriale (GIT). Il GIT è composto da personale docente esperto nell'ambito dell'inclusione, anche con riferimento alla prospettiva bio-psico-sociale, e nelle metodologie didattiche inclusive e innovative. Il GIT è nominato con decreto del direttore generale dell'ufficio scolastico regionale ed è coordinato da un dirigente tecnico o da un dirigente scolastico che lo presiede. Il GIT conferma la richiesta inviata dal dirigente scolastico all'USR relativa al fabbisogno delle misure di sostegno ovvero può esprimere su tale richiesta un parere

atteso che essa riguarda la «salvaguardia del diritto all'istruzione dello studente disabile» (Cass. civ., ss.uu., sent. n. 5060/2017); con la determinazione della misura di sostegno si esaurisce il potere della pubblica amministrazione-autorità, nel senso che quella misura non può più essere rideliberata *in peius* ovvero in termini sottrattivi.

<sup>26</sup> F. GIRELLI, *Quale giudice per gli alunni con disabilità*, "Giurisprudenza Costituzionale" n. 4/2015, p. 1493; IDEM, *Il doppio binario di tutela del diritto all'istruzione delle persone con disabilità ed il contrasto alla "tirannia del danaro"*, in G. MATUCCI, a cura di, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Franco Angeli, Milano 2019, pp. 291-314; in argomento cfr. G. MONACO, *Spunti sulla tutela dei diritti sociali innanzi al giudice amministrativo*, 2012, [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); D. MESSINEO, *La doppia tutela dei diritti incompressibili*, "Foro Mamm. Tar", 2009, pp. 2477 ss. Scrive G.A. FERRO che «la legge non esclude che atti discriminatori siano posti in essere dalla P.A.», come la mancata attribuzione del numero di ore di sostegno o la non attivazione dei servizi di assistenza alla comunicazione al trasporto etc. da parte dell'ente locale; in tal caso «ci si troverebbe entro la previsione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 67 del 2006, con conseguente possibilità del soggetto disabile di adire l'Autorità giudiziaria ordinaria» (G. A. FERRO, *Diritto allo studio e integrazione scolastica dei soggetti diversamente abili*, in "AVV., Studi in onore di Luigi Arcidiacono, Giappichelli, Torino 2010, vol. III, p. 1415). Sulla tutela multilivello cfr. C. SANGONE, *La tutela delle persone con disabilità in evoluzione negli ordinamenti italiano e spagnolo*, in "Consulta Online" I/2025, pp. 1-25; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilivello*, in "Consulta Online" III/2022, pp. 1165-1188.

difforme. Il GIT si coordina con l'USR e supporta le istituzioni scolastiche nella definizione dei PEI secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF e nel potenziamento della corresponsabilità educativa e delle attività di didattica inclusiva. Presso ciascuna istituzione scolastica sono istituiti il Gruppo di lavoro per l'inclusione (GLI) e il Gruppo di lavoro operativo (GLO). Il GLI è composto da docenti curricolari, da docenti di sostegno, se possibile da personale ATA, da specialisti dell'Azienda Sanitaria Locale competente; il Gruppo è nominato e presieduto dal dirigente scolastico ed ha il compito di supportare il Collegio dei docenti nella definizione e realizzazione del Piano di inclusione di cui all'art. 8 del D. Lgs n. 66/2017. In sede di definizione e attuazione del Piano di inclusione, il GLI si avvale della consulenza e del supporto degli studenti, dei genitori e, se possibile, della consulenza dei rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative del territorio nell'inclusione scolastica. Per la definizione e l'utilizzo delle risorse per l'assistenza, di competenza degli enti locali, alle riunioni del GLI partecipa un rappresentante dell'ente territoriale competente. Per la realizzazione del Piano di inclusione e del PEI, il GLI collabora con il GIT e con le istituzioni pubbliche e private presenti sul territorio. Il Gruppo di lavoro operativo (GLO) è costituito presso ogni Istituzione scolastica per la definizione dei PEI e della verifica del processo di inclusione, compresa la proposta di quantificazione delle necessarie ore di sostegno e di altre misure, tenuto conto del profilo di funzionamento. Ciascun Gruppo di lavoro operativo è composto dal gruppo dei docenti contitolari o dal Consiglio di classe, con la partecipazione dei genitori dell'alunno con disabilità, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, delle figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica, che interagiscono con la classe e con l'alunno disabile, con il necessario supporto dell'Unità di valutazione multidisciplinare. Il GLO è nominato dal dirigente scolastico, che lo presiede; esso delibera a maggioranza funzionale. Partecipano al Gruppo gli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica nel rispetto del principio di autodeterminazione. Sul piano amministrativo, il GLO è un organo collegiale scolastico con potere deliberativo; esso, pertanto, non funziona come una commissione o come articolazione del Collegio dei docenti o del Consiglio di classe, ma in autonomia, come appunto organo collegiale che, pertanto, si aggiunge agli altri organi collegiali della scuola. Si sottolinea la novità di un Gruppo di lavoro, il GLO, istituito con potere deliberativo di natura provvedimentale. La soluzione adottata dal legislatore, seppure in apparenza funzionale ad un iter mirato e veloce di deliberazione, di fatto non tiene conto dell'eguale potere sia del Collegio dei docenti sia del Consiglio di classe che, in quanto organi collegiali di natura tecnica, possono ben approvare il PEI. La decisione del legislatore sembra pertanto da non doversi condividere. Il dirigente scolastico, sulla base del PEI di ciascun alunno, acquisito il parere del GLI, e sentito il GIT, fatta ricognizione delle risorse didattiche, strumentali e strutturali presenti nella scuola e di altre misure di sostegno per «realizzare un ambiente di apprendimento favorevole allo sviluppo dell'autonomia» (art. 10, c. 1, D. Lgs n. 66/2017) dell'alunno disabile, invia all'Ufficio Scolastico Regionale la richiesta complessiva dei posti di sostegno. L'Ufficio Regionale provvede ad assegnare le risorse nell'ambito dell'organico dell'autonomia per i posti di sostegno. L'atto attributivo delle risorse di sostegno è un provvedimento amministrativo; perciò, impugnabile davanti al giudice amministrativo se è ritenuto in distonia con le richieste di organico previste nel PEI.

## 9. Il Docente specializzato per il sostegno

Il docente di sostegno deve essere munito di «apposito titolo di specializzazione» (art. 319, c. 4, e art. 325, c. 1, D. Lgs n. 297/1994) per le attività di sostegno, che si consegue, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs 66/2017, attraverso uno specifico *Corso di specializzazione* in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica; il Corso è annuale e prevede l'acquisizione di 60 crediti formativi universitari (CFU), comprensivi di almeno 300 ore di tirocinio, pari a 12 CFU; è attivato presso le Università autorizzate dal Ministero dell'istruzione e del Merito nelle quali sono attivi i corsi di laurea a ciclo unico in Scienze della Formazione Primaria; è programmato a livello nazionale dal Ministero sulla base delle esigenze e del fabbisogno del sistema nazionale di istruzione e formazione<sup>27</sup>.

Per accedere al Corso di specializzazione, l'aspirante deve essere in possesso della laurea magistrale a ciclo unico in Scienze della Formazione Primaria, deve aver conseguito ulteriori 60 CFU relativi alle didattiche dell'inclusione, oltre a quelli già previsti nel corso di laurea e deve aver superato una prova predisposta dalle università.

Con decreto del ministro dell'istruzione di concerto con il ministro dell'università sono definiti, a decorrere dall'anno accademico 2025/2026: a) i piani di studio e le modalità attuative e organizzative del corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica; b) i criteri per il riconoscimento dei crediti formativi universitari relativi alle didattiche dell'inclusione; c) e gli ulteriori requisiti necessari per l'accesso al medesimo corso di specializzazione.

Il docente specializzato realizza l'inclusione scolastica dell'alunno disabile «nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado» (art. 13, L. 104/1992) mediante *attività di sostegno* ispirate a criteri di flessibilità (cfr. art. 316, c. 1, D. Lgs n. 297/1994 e art. 14, c. 1, L. 104/1994) e destinate agli alunni con disabilità (art. 35, c. 7, L. 289/2002; art. 13, c. 3, L. 104/1992; art. 315, c. 2, D. Lgs n. 297/1994) per il superamento delle «particolari situazioni di difficoltà di apprendimento determinate» dalla disabilità (art. 127, c. 1, D. Lgs n. 297/1994).

I compiti del docente specializzato «devono essere coordinati, nel quadro della programmazione dell'azione educativa, con l'attività didattica generale» (art. 127, c. 1, D. Lgs n. 297/1994); egli assume la contitolarità della sezione e della classe in cui opera; collabora con i docenti della classe, con i genitori e con gli specialisti delle strutture territoriali, per programmare e attuare progetti educativi personalizzati; partecipano alla programmazione dell'azione educativa ed alla programmazione didattica nonché alla elaborazione e verifica delle attività di competenza degli organi collegiali (cfr. art. 127, c. 3, e art. 316, D. Lgs n. 297/1994; art. 13, c. 6, L. 104/1994).

Il docente specializzato rappresenta quindi «*risorsa* per l'intera comunità scolastica»<sup>28</sup> e deve di conseguenza dominare un *set* cospicuo e qualificato di conoscenze e competenze professionali coerenti sia con la funzione docente sia con l'attività di sostegno.

<sup>27</sup> Sulla formazione del docente, sia specializzato per il sostegno che per l'insegnamento curricolare, in rapporto all'inclusione scolastica, si rinvia a M. FALANGA *Inclusione scolastica e formazione degli insegnanti*, in G. MATUCCI, *Diritto all'istruzione alla prova della crisi economica*, Franco Angeli, Milano 2019, pp. 105-121.

<sup>28</sup> «L'insegnante specializzato per il sostegno didattico non è una protesi dell'alunno disabile ma *risorsa* per l'intera comunità scolastica» (C. HANNO-S. NOCERA, *Handicap*, in *Digesto, Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, Utet, Torino 1999, p. 315). La figura dell'insegnante specializzato, ha precisato la Corte di cassazione, «assume la contitolarità della classe o delle sezioni in cui opera, partecipando a pieno titolo

## 10. Il quadro normativo delle competenze del docente di sostegno

In materia di competenze, conoscenze e abilità del docente di sostegno, si hanno profili descrittivi ministeriali importanti contenuti in particolare in questi documenti: le circolari n. 199/1979 e n. 250/1985, ma soprattutto il decreto direttoriale 16 aprile 2012, n. 7, istitutivo di percorsi formativi per realizzare il «Profilo del docente specializzato per le attività di sostegno» (art. 3, c. 1 e Allegato A). Il quadro delle competenze, conoscenze e capacità richiesto al docente di sostegno può essere così delineato:

- competenze teoriche e pratiche nel campo della pedagogia speciale;
- conoscenze psico-pedagogiche sulle tipologie delle disabilità,
- competenze nell'ambito della pedagogia della relazione d'aiuto;
- conoscenze e competenze sulle modalità di interazione e di relazione educativa con gli alunni della classe promuovendo relazioni pro-sociali fra gli stessi e fra questi e la comunità scolastica;
- competenze educative delle dinamiche familiari e delle modalità di coinvolgimento e cooperazione con le famiglie;
- approfondite conoscenze di natura teorica e operativa per l'approccio interdisciplinare allo studio dell'interazione corpo-mente, della psicomotricità, del comportamento e dell'apprendimento dell'essere umano;
- approfondite conoscenze di natura teorica e operativa in relazione ai processi di comunicazione;
- familiarità e competenza con prassi e metodologie simulate, osservative e sperimentali nell'ambito dell'educazione e della didattica speciale;
- capacità di analizzare e comprendere i processi cognitivi a livello individuale e collettivo, in condizioni di disabilità e no;
- competenze per co-ideare, co-monitorare e co-condurre progetti innovativi finalizzati a promuovere il processo di integrazione all'interno del contesto classe;
- competenze didattiche speciali in ambito scientifico, umanistico e antropologico;
- competenze didattiche negli approcci metacognitivi e cooperativi;
- competenze didattiche speciali per le disabilità sensoriali e intellettive;
- competenze psico-educative per l'intervento nei disturbi relazionali e comportamentali;
- competenze pedagogico-didattiche nella gestione integrata del gruppo classe;
- competenze per monitorare e valutare gli interventi educativi e formativi;
- conoscenze in ambito giuridico-normativo sull'integrazione scolastica e sui diritti umani;
- competenze didattiche in ordine all'utilizzo delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione - TIC;

---

alla programmazione educativa e didattica»; è chiamato «a compiere la sua attività, non rapportandosi isolatamente con l'alunno disabile, ma a favorirne, in collaborazione con l'insegnante curricolare, l'integrazione con l'intera classe» (Cass. civ., ss., sent. n. 25011/2014, p. 2.5 *Considerato in diritto*). Il docente di sostegno rientra tra le misure individuate dal legislatore per l'attuazione del PEI (TAR Calabria, sent. n. 2547/2010; TAR Sardegna, sez. I, sentenze da n. 2571 a n. 2580/2010; TAR Toscana, sez. I, sent. n. 763/2012).

- competenze di comunicazione e collaborazione con i colleghi e gli operatori dei servizi sociali e sanitari;
- competenze pedagogico-didattiche per realizzare le forme più efficaci ed efficienti di individualizzazione e personalizzazione dei percorsi formativi;
- competenza pedagogica nello sviluppo del PEI per il Progetto di vita;
- competenze didattiche finalizzate allo sviluppo delle abilità comunicative e linguistiche;
- competenze di osservazione e valutazione dei vari aspetti del funzionamento umano secondo l'approccio ICF dell'OMS.

I compiti del docente specializzato sono qualificati dalla Corte costituzionale come «ineliminabili ... forme di integrazione e di sostegno» e devono perciò «ritenersi inclusi nel nucleo indefettibile di garanzie che costituiscono un limite invalicabile per la discrezionalità del legislatore» (sent. n. 80/2010).

In materia di dotazione dei docenti di sostegno, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la norma di disciplina sia «nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno» sia nella parte in cui «esclude la possibilità di assumere insegnanti di sostegno in deroga» (sent. n. 80/2010; anche Cons. St., sez. VI, sent. n. 2231/2010 e Cass. civ., ss. uu., sent. n. 25011/2014, p. 2.6.2).

In materia di continuità educativa e didattica del personale docente e di sostegno, il Consiglio di Stato con sentenza n. 4074/2008 ha affermato che lo studente disabile ha diritto alla continuità d'insegnamento argomentando che il continuo cambiamento dell'insegnante di sostegno o dell'educatore compromette «l'omogeneità e la continuità dell'intervento individuale in favore del soggetto disabile».

In seguito, tuttavia, lo stesso Consiglio ha rimodulato il proprio orientamento stabilendo che l'interesse alla continuità educativa e didattica confligge con i meccanismi di assegnazione degli incarichi di insegnamento, e che il primo interesse è rilevante (sez. VI, sent. n. 3104/2009) ma il rispetto delle graduatorie è prevalente, perché tale rispetto può essere fatto valere nell'ambito del diritto al lavoro, costituzionalmente protetto.

## 11. Corresponsabilità dei docenti per l'inclusione

Le *Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, trasmesse alle scuole con nota prot. n. 4274/2009, dedicano un paragrafo alla corresponsabilità dei docenti in una scuola che vuole essere inclusiva<sup>29</sup>.

È necessaria una sinergia di collaborazioni basata sul principio di corresponsabilità e di competenza didattica. La progettazione degli interventi, si legge al paragrafo 2, della terza parte delle *Linee guida*, «riguarda tutti gli insegnanti perché l'intera comunità scolastica è chiamata ad organizzare i curricoli in funzione dei diversi stili o delle diverse attitudini cognitive, a gestire in modo alternativo le attività d'aula, a favorire e potenziare gli apprendimenti e ad adottare i materiali e le strategie didattiche in relazione ai bisogni degli alunni».

<sup>29</sup> In tema si rinvia al contributo, anche denso di riferimenti giurisprudenziali, di L. BUSCEMA e R. CARIDÀ, *Inclusione scolastica: responsabilità, metodi e prospettive*, in 'AVV., *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, op. cit., pp. 141-177.

Il Collegio dei docenti attua tutte le azioni volte a promuovere l'*inclusione scolastica e sociale* degli alunni con disabilità, «inserendo nel Piano dell'Offerta Formativa la scelta inclusiva dell'Istituzione scolastica e indicando le prassi didattiche che promuovono effettivamente l'inclusione (gruppi di livello eterogenei, apprendimento cooperativo)».

Ai Consigli di classe compete il coordinamento delle attività didattiche, la preparazione dei materiali e quanto può consentire all'alunno con disabilità, sulla base delle sue necessità, la piena partecipazione alla vita scolastica.

Le *Linee guida* indicano inoltre un'azione coordinata su tre direttrici:

“1. *Il clima della classe*. Gli insegnanti devono assumere comportamenti non discriminatori, essere attenti ai bisogni di ciascuno, accettare le diversità presentate dagli alunni con disabilità e valorizzarle come arricchimento per l'intera classe, favorire la strutturazione del senso di appartenenza, costruire relazioni socioaffettive positive.

2. *Le strategie didattiche e gli strumenti*. La progettualità didattica orientata all'inclusione comporta l'adozione di strategie e metodologie favorevoli, quali l'apprendimento cooperativo, il lavoro di gruppo e/o a coppie, il tutoring, l'apprendimento per scoperta, la suddivisione del tempo in tempi, l'utilizzo di mediatori didattici, di attrezzature e ausili informatici, di *software* e sussidi specifici.

3. *L'apprendimento-insegnamento*. Un sistema inclusivo considera l'alunno protagonista dell'apprendimento qualunque siano le sue capacità, le sue potenzialità e i suoi limiti. Va favorita, pertanto, la costruzione attiva della conoscenza, attivando le personali strategie di approccio al “sapere”, rispettando i ritmi e gli stili di apprendimento e “assecondando” i meccanismi di autoregolazione. Si suggerisce il ricorso alla metodologia dell'apprendimento cooperativo”.

## 12. Valutazione degli alunni con disabilità nel I ciclo d'istruzione

Le capacità dell'alunno con disabilità sono da valutare secondo parametri peculiari, «adeguati alle rispettive situazioni di minorazione» (Corte cost. sent. n. 215/1987). L'art. 11 del D. Lgs n. 62/2017, dispone che la valutazione degli alunni con disabilità, in ordine all'ammissione alla classe successiva e all'esame di Stato, sia riferita al comportamento, alle discipline e alle attività svolte sulla base del Profilo di funzionamento, predisposto secondo i criteri del modello bio-psico-sociale dell'ICF, e del Piano Educativo Individualizzato.

Gli alunni con disabilità partecipano alle prove nazionali standardizzate predisposte dall'INVALSI; il Consiglio di classe, o i docenti contitolari della classe, possono prevedere adeguate misure compensative o dispensative per lo svolgimento delle prove e, se non sufficienti, possono predisporre specifici adattamenti della prova, oppure precedere l'esonero dalla prova medesima.

Per le prove di esame al termine del I ciclo di istruzione, gli alunni con disabilità utilizzano attrezzature tecniche, sussidi didattici e ogni altra forma di ausilio tecnico loro necessario, utilizzato nel corso dell'anno scolastico.

La commissione di riferimento, sulla base del PEI predispone, se necessario, prove differenziate idonee a valutare i progressi dell'alunno in rapporto alle sue potenzialità e ai livelli di apprendimento iniziali. Le prove differenziate hanno valore equivalente ai fini del superamento dell'esame e del conseguimento del diploma finale.

Agli alunni con disabilità che non si presentano agli esami viene rilasciato un attestato di credito formativo, titolo utile per l'iscrizione e la frequenza della scuola secondaria di II grado o dei corsi di istruzione e formazione professionale, ai soli fini del riconoscimento di ulteriori crediti formativi da valere anche per percorsi integrati di istruzione e formazione.

Per la valutazione degli alunni con disabilità in ospedale e degli alunni in situazione di «istruzione domiciliare», valgono le disposizioni contenute nell'art. 22 del D. Lgs n. 62/2017<sup>30</sup>.

L'istruzione domiciliare, finalizzata alla garanzia del diritto-dovere all'istruzione, è istituto previsto dall'art. 16 del D. Lgs n. 66/2017 per gli alunni che presentano gravi patologie certificate che impediscono la normale frequenza scolastica per un periodo non inferiore a 30 giorni di lezione.

### 13. Esami di Stato per gli studenti con disabilità al termine del II ciclo d'istruzione

La materia è regolata ex novo dall'art. 20 del D. Lgs n. 62/2017. Gli studenti con disabilità sono ammessi a sostenere l'esame di Stato conclusivo del II ciclo di istruzione secondo le disposizioni dell'art. 13 del D. Lgs n. 62/2017 che stabilisce i requisiti di ammissione. Il Consiglio di classe delibera la tipologia delle prove d'esame e se le stesse debbano avere valore equipollente all'interno del Piano educativo individualizzato.

La Commissione d'esame, sulla base della documentazione fornita dal Consiglio di classe, relativa alle attività svolte, alle valutazioni effettuate e all'assistenza prevista per l'autonomia e la comunicazione, predispone una o più prove differenziate, in linea con gli interventi educativo-didattici attuati sulla base del Piano educativo individualizzato e con le modalità di valutazione in esso previste. Tali prove, se di valore equipollente, determinano il rilascio del titolo di studio conclusivo del II ciclo di istruzione. Sul diploma finale non viene fatta menzione dello svolgimento di prove differenziate.

Per la predisposizione, lo svolgimento e la correzione delle prove d'esame, la Commissione può avvalersi del supporto dei docenti e degli esperti che hanno seguito lo studente durante l'anno scolastico.

<sup>30</sup> Si riporta l'art. 22 citato, commi 1-3: *Valutazione di alunne, alunni, studentesse e studenti in ospedale*. «1. Per le alunne, gli alunni, le studentesse e gli studenti che frequentano corsi di istruzione funzionanti in ospedali o in luoghi di cura per periodi temporalmente rilevanti, i docenti che impartiscono i relativi insegnamenti trasmettono alla scuola di appartenenza elementi di conoscenza in ordine al percorso formativo individualizzato attuato dai predetti alunni e studenti, ai fini della valutazione periodica e finale. 2. Nel caso in cui la frequenza dei corsi di cui al comma 1 abbia una durata prevalente rispetto a quella nella classe di appartenenza, i docenti che hanno impartito gli insegnamenti nei corsi stessi effettuano lo scrutinio previa intesa con la scuola di riferimento, la quale fornisce gli elementi di valutazione eventualmente elaborati dai docenti della classe. Analogamente si procede quando l'alunna, l'alunno, la studentessa o lo studente, ricoverati nel periodo di svolgimento degli esami conclusivi, devono sostenere in ospedale tutte le prove o alcune di esse... 3. Le modalità di valutazione di cui al presente articolo si applicano anche ai casi di istruzione domiciliare».

La Commissione può assegnare un tempo differenziato per l'effettuazione delle prove da parte del candidato con disabilità. Agli studenti per i quali sono state predisposte dalla Commissione prove non equipollenti a quelle ordinarie sulla base del PEI o che non partecipano agli esami o che non sostengono una o più prove, viene rilasciato un attestato di credito formativo recante gli elementi informativi relativi all'indirizzo e alla durata del corso di studi seguito, alle discipline comprese nel piano di studi, con l'indicazione della durata oraria complessiva destinata a ciascuna delle valutazioni, anche parziali, ottenute in sede di esame.

Il riferimento all'effettuazione delle prove differenziate è indicato soltanto nell'attestazione e non nelle tabelle affisse all'albo dell'Istituto. Al termine dell'esame di Stato viene rilasciato ai candidati con disabilità il curriculum dello studente di cui all'art. 21, c. 2, del D. Lgs n. 62/2017. Le studentesse e gli studenti con disabilità partecipano alle prove standardizzate predisposte dall'INVALSI (artt. 19 e 20, c. 14, D. Lgs n. 62/2017). Il Consiglio di classe può prevedere adeguate misure compensative o dispensative per lo svolgimento delle prove e, se non sufficienti, predisporre specifici adattamenti della prova. È previsto dalle norme un diritto dello studente con disabilità ad ottenere comunque un titolo legale di studio? Alla domanda ha risposto il Consiglio di Stato con parere n. 348 del 1991; secondo i giudici di Palazzo Spada non si può configurare un supposto diritto al conseguimento del titolo legale di studio, che prescinda dall'oggettivo accertamento di competenze effettivamente acquisite. Se si accertano competenze necessarie e sufficienti, certamente il titolo di studio si rilascia anche allo studente con disabilità; se tuttavia vi sono ostacoli non superabili neppure attraverso mezzi straordinari di sostegno e d'integrazione, allora non si ravvisa un dovere dello Stato di rilasciare, il titolo legale di studio.

## **14. Stato, Regioni, Enti locali: prestazioni e competenze per l'inclusione scolastica**

Secondo l'art. 3, c. 1, del D. Lgs n. 66/2017, lo Stato, le Regioni e gli Enti locali hanno il compito di «garantire le prestazioni per l'inclusione scolastica ... tenuto conto del principio di accomodamento ragionevole» e di garantire l'accessibilità e la fruibilità dei sussidi didattici e degli strumenti tecnologici e digitali necessari per l'inclusione scolastica (art. 3, c. 6 che richiama l'art. 315, c. 1, lett. b), D. Lgs n. 279/1994 e l'art. 13, c. 1, lett. b), L. n. 104/1992).

In particolare, allo Stato compete, attraverso l'Amministrazione scolastica:

- l'assegnazione nella scuola statale dei docenti per il sostegno didattico;
- la definizione dell'organico del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) tenendo conto, tra i criteri per il riparto delle risorse professionali, della presenza di alunni con disabilità;
- l'assegnazione, nell'ambito del personale ATA, dei collaboratori scolastici nella scuola statale anche per lo svolgimento dei compiti di assistenza previsti dal profilo professionale, tenendo conto del genere degli allievi nell'ambito delle risorse umane disponibili e assegnate a ciascuna istituzione scolastica;

- l'assegnazione alle scuole di un contributo economico, parametrato al numero degli alunni con accertata condizione di disabilità ai fini dell'inclusione scolastica accolti ed alla relativa percentuale rispetto al numero complessivo dei frequentanti.

Agli Enti locali, Province e Comuni, competono:

- gli *interventi necessari per garantire l'assistenza* per l'autonomia di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale, come previsto dall'art. 13, c. 3, della L. n. 104/1992 e dall'art. 139, c. 1, del D. Lgs n. 112/1998;
- i *servizi per il trasporto*, come garantiti dall'art. 8, c. 1, lett. g), della L. n. 104/1992; secondo il riparto delle competenze, stabilito dall'art. 26 della medesima legge e dall'art. 139, c. 1, lett. c), del D. Lgs n. 112/1998, alle Province per la scuola superiore ed ai Comuni per la scuola secondaria di I grado, scuola primaria e dell'infanzia, spettano i compiti e le funzioni concernenti «i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio»;
- l'*accessibilità e la fruibilità fisica*, senso-percettiva e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle istituzioni scolastiche statali di cui all'art. 8, c. 1, lett. c), della L. n. 104/1992, e all'art. 2, c. 1, lett. b), della L. n. 23/1996.

## 15. La revisione e il riordino della normativa in materia di disabilità

La recente legge 22 dicembre 2021, n. 227, ha conferito al Governo delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità<sup>31</sup>.

La legge delega è funzionale all'attuazione degli articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione e si ispira alla *Convenzione* ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità e al relativo *Protocollo* opzionale, alla *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, alla *Risoluzione* del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021, sulla protezione delle persone con disabilità.

La legge indica all'art. 1, comma 1, le finalità della delega legislativa: - garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione; - consentire il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi; - promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione.

Gli ambiti di intervento dei decreti legislativi sono determinati dal comma 4 dell'art. 1 e sono:

<sup>31</sup> Sul progetto di riforma cfr. i contributi di E. VIVALDI, *Le prospettive della riforma in materia di disabilità e il nodo dei livelli essenziali della prestazione*, in "Passaggi Costituzionali" n. 1/2023, pp. 180-193 e di A. CANDIDO, *La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma*, in "Passaggi Costituzionali", n. 1/2023, pp. 194-207.

- la definizione della condizione di disabilità nonché la revisione, il riordino e la semplificazione della normativa di settore;
- l'accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base;
- la valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato;
- l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione;
- la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità;
- l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità.

Il Governo dovrà, inoltre, provvedere al coordinamento, formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti, anche recependo la normativa europea; il testo legislativo dovrà garantire coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore, mediante semplificazione del linguaggio normativo e l'abrogazione espressa delle disposizioni contrarie o superate; e dovrà seguire i «principi e ai criteri direttivi» così definiti all'art. 2 della legge:

- adozione di una definizione di «disabilità» coerente con l'art. 1, secondo paragrafo, della *Convenzione* delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità<sup>32</sup>, anche integrando la legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- adozione della Classificazione internazionale del funzionamento della disabilità e della salute – *International Classification of functioning, Disability and Health* (ICF) approvata dall'Assemblea mondiale della sanità il 22 maggio 2001 - per la descrizione e l'analisi del funzionamento, della disabilità e della salute, congiuntamente alla versione adottata in Italia della Classificazione internazionale delle malattie (ICD) dell'OMS;
- adozione di una definizione di «profilo di funzionamento» coerente con l'ICF e con le disposizioni della *Convenzione* delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 1992 e che tenga conto dell'ICD;
- introduzione nella L. n. 104/1992 della definizione di «accomodamento ragionevole»;
- unificazione in un'unica procedura delle valutazioni propedeutiche all'individuazione degli alunni con disabilità di cui all'art. 1, c. 181, della L. n. 107/2015;
- affidamento a un unico soggetto pubblico dell'esclusiva competenza medico-legale sulle procedure valutative sulla disabilità;
- valutazione multidimensionale della disabilità e realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato;
- informatizzazione dei processi valutativi mediante istituzione di piattaforme appunto informatiche, accessibili, fruibili e interoperabili con quelle già esistenti;
- riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità;
- istituzione di un Garante nazionale delle disabilità.

<sup>32</sup> Articolo 1 comma 2: «Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri».

## 16. Le novità introdotte dal D. Lgs n. 62/2024

Con decreto legislativo n. 62 del 3 maggio 2024, recante la definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato, il Governo ha dato attuazione alla delega di cui alla L. n. 227/2021, ed in particolare all'art. 1, c. 5, lettere a), b), c), d), e h), ed all'art. 2, c. 2, lettere a), b), c), d) e h).

Tra le novità introdotte dal citato decreto n. 62/2024 si evidenziano le seguenti: - revisione del *progetto di vita* (artt. 18, 23, 26-31) e diritto delle persone con disabilità di richiederlo (art. 18, c. 6 che modifica l'art. 14 della L. n. 328/2000); - definizione della nozione di *accomodamento ragionevole* (art. 17 che introduce l'art. 5-bis alla L. n. 104/1992) secondo quanto disposto dall'art. 2 della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*<sup>33</sup>, ratificata nel nostro Paese con L. n. 18/2009; il comma 1 dell'art. 5-bis stabilisce che nei casi in cui «l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisce alle persone con disabilità il godimento e l'effettivo e tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, l'accomodamento ragionevole, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, individua le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato»; - ridefinizione della «persona con disabilità» (art. 3 che modifica l'art. 3, cc. 1-2-3, della L. n. 104/1992) intesa come colui che «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». Questa nuova concezione, più rispettosa della dignità umana, rende non più utilizzabili sul piano giuridico le parole «persona handicappata», «portatore di handicap», «persona affetta da disabilità», «disabile» e «diversamente abile» (art. 4, c. 1, lett. b); la parola «handicap» cede il posto alle parole «persona con disabilità» (art. 4, c. 1, lett. a); le parole: «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità» sono sostituite dalle parole «con necessità di sostegno elevato o molto elevato» (art. 4, c. 1, lett. c); ed infine, le parole «disabile grave» da «persona con necessità di sostegno intensivo»; - il procedimento unitario per il riconoscimento della condizione di disabilità è definito «valutazione di base» che si applica anche ai minori (art. 5, cc. 1-2); il procedimento si basa sull'ICD e sugli strumenti descrittivi dell'ICF; il riconoscimento della condizione di disabilità «determina l'acquisizione di una tutela proporzionata al livello di disabilità» con priorità per la tutela a favore dell'«inclusione scolastica» (art. 5, c. 4); l'adozione della classificazione ICF ed ICD e i loro aggiornamenti ai fini dello svolgimento della valutazione di base, con decorrenza dal 1° gennaio 2025 (art. 11, del D. Lgs n. 62/2024).

<sup>33</sup> Per «accomodamento ragionevole si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali». Per approfondimenti dottrinali cfr. D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in «Diritto pubblico comparato europeo», n. 2/2017, pp. 381-420.

Altri aspetti innovativi, introdotti dal più volte citato D. Lgs n. 62/2024, sono relativi al valore polifunzionale del certificato che attesta la condizione di disabilità (art. 13), gli obblighi informazione alla persona con disabilità (art. 15) e di partecipazione al procedimento (artt. 21-22). A seguito dell'approvazione del D. Lgs n. 62/2024, sono stati modificati diversi articoli della L. n. 194/1992 e del D. Lgs n. 66/2017.

## 17. Conclusioni

Nel sistema scolastico inclusivo del nostro Paese, le scuole «concretizzano gli obiettivi nazionali» delle *Indicazioni per il curriculum* della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di I grado, e delle *Linee guida* per gli *Istituti professionali e Tecnici*, «in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo» (art. 1, c. 2 e art. 4, c. 1, DPR n. 275/1999).

L'autonomia funzionale, di cui sono «espressione» le Istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della L. n. 59/1997 e dell'art. 1, c. 1, del DPR n. 275/1999<sup>34</sup>, consente alle scuole di diversificare il servizio scolastico secondo le diverse esigenze di sviluppo degli alunni; per tale motivo l'autonomia scolastica è qualificata come «autonomia didattica» (art. 4), «organizzativa» (art. 5) e di «ricerca, sperimentazione e sviluppo» (art. 6).

Lo «Stato promuove e sostiene ... *l'inclusione*» attraverso percorsi didattici flessibili al fine di ridurre gli svantaggi culturali, sociali e relazionali (art. 4, c. 1, lett. d, D. Lgs n. 65/2017) e di risolvere le problematiche relative non solo agli alunni che presentano bisogni speciali di apprendimento per via delle difficoltà di funzionamento della salute, ma anche per tutti quegli alunni che si trovano in altre situazioni di fragilità e di disagio<sup>35</sup>.

E ciò alla luce dei principi personalistici di dignità umana e sociale, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà.

<sup>34</sup> Per un commento sistematico al DPR n. 275/1999 si veda M. FALANGA, *Il Regolamento dell'autonomia scolastica. Lettura e commento*, La Scuola, Brescia 2003, seconda edizione; sull'autonomia funzionale scolastica la bibliografia è molto ampia; basti qui il rinvio a: A. MORELLI, *Le diverse configurazioni dell'autonomia nei due ambiti funzionali dell'istruzione e della sanità*, in "Nuove autonomie", 1/2013, pp. 63-87 ed al classico lavoro di A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano 2001.

<sup>35</sup> Nel merito si veda quanto affermato nella Direttiva ministeriale n. 254/1995, recante la *Carta dei servizi scolastici*.