

LOREDANA GIANI

AMMINISTRAZIONE E PROCESSI INCLUSIVI.
SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA CULTURA DELLA RETE
DEI SERVIZI ALLA PERSONA

SOMMARIO: 1. Complessità e inclusione. – 2. L'inclusione nella sistematica della "rete". Le spinte del PNRR. – 3. Cenni sulla legge delega in materia di disabilità. – 4. Inclusione e sistema educativo. – 5. La complessità della funzione del sistema educativo. – 6. Gli strumenti di pianificazione dei processi inclusivi. Cenni sul PDP e sul PEI. – 7. Alcune riflessioni conclusive.

Uno scritto dedicato all'amica Maria Immordino non poteva non affrontare un tema – l'inclusione – che non solo da lei è stato approfondito in diversi lavori¹, uno dei quali ci ha visto co-autrici², ma che è, mi sia consentito, espressione proprio del suo modo di essere, dei suoi valori, del suo modo di porsi con allievi e amici. Un modo di essere che le è "costato" il titolo di Grande Madre, dispensatrice di preziosi consigli, non solo accademici, dei quali la ringrazierò sempre con affetto e gratitudine.

1. *Complessità e inclusione*

L'inclusione rappresenta un ambito di riflessione molto delicato non solo perché coinvolge il cuore della esistenza degli individui, ma anche perché da un punto di vista strutturale presenta una molteplicità di sfac-

¹ Il richiamo è, in particolare, a M. IMMORDINO, *Pubblica amministrazione e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in *www.federalismi.it*, 19, 2014; M. IMMORDINO, *La salute degli immigrati tra "certezza" del diritto e "incertezza della sua effettività"*, in M. Immordino, C. Celone (a cura di), *Diritto degli immigrati e diritto dell'immigrazione*, numero monografico n. 2, *Nuove autonomie*, 2013, 197 ss. Spunti preziosi anche in Id., *Prefazione*, in M. Immordino, G. De Giorgi Cezzi, N. Gullo, M. Brocca. (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020.

² M. IMMORDINO, L. GIANI, *I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni*, in AA. VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino, Torino, 2017, 74 ss.; A. CONTIERI, M. IMMORDINO, *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, in AA. VV., *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, a cura di M. Interlandi, Napoli, 2022, 15 ss.

cettature che impongono che si adotti una metodologia d'azione e di ricerca che riesca a coniugare le diverse dimensioni della complessità e le declinazioni per ambiti riferiti alla garanzia dei diritti (tra l'altro spesso con una parcellizzazione correlata ai singoli diritti) con altri profili riconducibili al dato economico, a quello funzionale e della tutela giurisdizionale che rappresenta il momento di chiusura del circuito della effettività. Profili che invece sono tra loro intrinsecamente collegati e condizionanti la stessa effettività del godimento dei diritti fondamentali e che, pertanto, necessitano di una lettura in chiave sistematica che ne valorizzi le interdipendenze. x

In queste pagine si vuole riflettere sull'inclusione intesa come processo che si sviluppa attraverso diverse tappe che riguardano non solo il riconoscimento del ruolo condizionante dei diritti condizionati³ ormai consolidato grazie al lavoro non solo della dottrina ma anche della Corte costituzionale⁴, ma anche della diversa posizione dell'individuo nel x

³ Sia consentito sul punto richiamare l'analisi condotta in L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione (pubblica)*, in AA. VV., *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, cit., 139 ss. anche al fine di rinviare agli approfondimenti bibliografici ivi contenuti, nonché i precedenti approfondimenti sul tema in ID., *Norme e loro attuazione a favore delle persone con problemi cognitivo-comportamentali*, in AA.VV., *Autismo. Protezione sociale e architettura*, a cura di F. Giofrè, Firenze, 2010, 41 ss.; ID., *Diritti sociali e la sfida della crisi economica. Equità ed eguaglianza nel diritto all'istruzione dei soggetti diversamente abili*, in AA. VV., *Studi in onore di C. Rossano*, II, Napoli, 2013, 663 ss.; ID., *Effettività del diritto all'istruzione per gli alunni con disturbi specifici di apprendimento (DSA)*, in AA. VV., *I disturbi specifici dell'apprendimento a scuola. La formazione degli insegnanti*, Roma, 2014, 37 ss. L'espressione diritti finanziariamente condizionati è utilizzata per la prima volta da F. MERUSTI, *I servizi pubblici negli anni 80*, ora anche in AA. VV., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 30 ss. il quale sottolineava che «i diritti di prestazione di un servizio pubblico non sono diritti assoluti, come i diritti politici, bensì diritti finanziariamente condizionati. Ne deriva che anche i diritti sociali garantiti dalla Costituzione, ai quali corrisponde la prestazione di un servizio, non sono diritti assoluti, ma relativi».

⁴ Sul punto corre l'obbligo di evidenziare l'attenzione manifestata dalla Corte costituzionale per ridelineare i criteri di definizione del bilanciamento tra il piano della effettività e il profilo dei costi, soprattutto a seguito della introduzione del principio equilibrio di bilancio. In maniera assai significativa la Corte costituzionale ha riconosciuto che «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo, è la condizionale della doverosa erogazione», risultando, pertanto, impossibile «ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscono una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale. In questo la stessa copertura non può essere lasciata H franca

è
a
E L

contesto della garanzia dei diritti e della soddisfazione del bisogno, che è uno, afferendo alla persona e al suo essere parte della collettività.

Il primo punto su cui soffermare l'attenzione è rappresentato dalla considerazione della centralità dell'individuo nel processo inclusivo, per sottolineare come la parcellizzazione del bisogno, culturalmente operata in ragione della correlata consistenza strutturale dei servizi (pubblici) di riferimento e per lungo tempo condizionata dalla stessa qualificazione del servizio⁵, sia stato un elemento che, come si dirà, ha esso stesso ipotecato la garanzia di una piena soddisfazione, di effettività, tanto avuto riguardo alla consistenza degli interventi, al loro coordinamento in funzione delle esigenze dell'individuo, quanto con riferimento al dato economico, alla loro sostenibilità.

Ai fini di un più compiuto inquadramento del tema, non si può non evidenziare che, nell'ambito della riflessione pubblicistica, spunti interessanti possono essere tratti dal dibattito che si è registrato attorno al problema della cosiddette minoranze interne, analizzato e percepito con maggiore chiarezza nel contesto della riflessione comunitarista⁶ e della teoria discorsiva in relazione alla relativizzazione della portata unificante del principio maggioritario e, a monte, dello stesso concetto di cittadi-

all' *«Indeterminatezza del finanziamento e cioè al mero arbitrio del compilatore del bilancio»* (Corte cost. 29 gennaio 2016, n. 10). Per un approfondimento sia consentito rinviare a L. GIANI, *Bilancio pubblico e diritti fondamentali tra buon andamento e appropriatezza*, in AA. VV., *Democrazia e bilancio pubblico*. Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità pubblica – Venezia 28-29 novembre 2019, Napoli, 2022, 629 ss. e la dottrina ivi richiamata. Il tema è stato oggetto di ampi approfondimenti da parte della dottrina, tra i numerosi autori che in diversa prospettiva hanno offerto spunti di riflessione, tra i quali si rinvia a, con riferimento al volume in questione, G. COLOMBINI, *Il debito pubblico materia di contabilità pubblica e la questione di giurisdizione*, 753 ss.; V. MANZETTI, *Bilancio pubblico ed equità intergenerazionale*, 605 ss.; inoltre, si v. M. LUCIANI, *Costituzione, Bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, 2012, 92 ss.

⁵ Il riferimento è al significativo cambio di passo operato dal giudice amministrativo che ha riconosciuto la gratuità del trasporto scolastico per soggetti disabili, Cons. St., I, par. 15 marzo 2021, n. 403, in *Diritto e conti*, 2021, «*Il servizio di trasporto dello studente rientra nell'ambito del diritto all'istruzione e non in quello dell'assistenza socio-sanitaria, con la conseguenza che sulla famiglia dello studente non incombe un onere di contribuzione mentre ricade sulla amministrazione comunale lo svolgimento del servizio di trasporto scolastico al fine di garantire l'immediato e tempestivo esercizio del diritto fondamentale all'istruzione dello studente con disabilità; tale servizio deve essere reso a titolo gratuito in conformità con l'art. 28, comma 1, l. n. 118/1971 ed il principio del divieto di discriminazione di cui agli artt. 21 Carta dei diritti fondamentali UE e dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo».*

⁶ C. TAYLOR, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton, (NJ), in Ch. Taylor, J. Habermas, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, 1998.



nanza che, come noto, ha consentito l'iscrizione ad essa, e dunque ai cittadini, di culture, tradizioni, diritti, di quell'orizzonte di valori che costituiscono la matrice su cui poggia la stessa unità politica. Ma proprio la ricomposizione ad unità, o meglio i suoi meccanismi, ha subito mostrato criticità in relazione alla legittima esigenza di garantire in maniera eguale tutti i membri del gruppo. Criticità in parte riconducibili allo stesso metodo scelto che, se fondato su dinamiche uniformanti, che contengono in nuce il germe della disparità, insito nella scelta di un unico modello di riferimento (per l'"uniformazione"), risultano esse stesse antitetiche alla vera inclusione. Si tratta, evidentemente, di un processo di inclusione meramente formale (di uniformazione, appunto) e ciò in quanto, come ampiamente sottolineato dalla dottrina, la unitarietà del sistema fondata su un dato di eguaglianza sostanziale⁷ può essere garantita e preservata solo facendo leva sull'inclusione che, come sottolineava Habermas, deve essere sufficientemente sensibile allo sfondo culturale, alle differenze individuali e di gruppo⁸. Dunque, una inclusione «sensibile alle differenze» che assicuri «autonomia culturale, diritti relativi a certi gruppi, programmi di equiparazione giuridica, nonché assetti [arrangements] miranti a una tutela effettiva delle minoranze»⁹ e che eviti una frammentazione che è essa stessa antagonista della dimensione democratica dell'insieme¹⁰. In altri termini, una inclusione possibile solo riconoscendo un denominatore comune che si renda esso stesso garante del multiculturalismo e delle differenze¹¹.

In questo senso, il nucleo fondante il processo inclusivo, evidentemente, non può che essere rintracciato in quel gruppo di norme, fondamentali, ad alto contenuto morale, che costituiscono la matrice su cui poggia il diritto positivo e sulle quali, data la loro natura giuridica, si

⁷ Cfr. F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di uguaglianza sostanziale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 249 ss.

⁸ Sul punto cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, trad. it., 2ª ed., 2015, 157 ss.

⁹ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., 157

¹⁰ Cfr. J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., il quale sottolinea come «la coesistenza giuridicamente equiparata di comunità ~~etiche~~ **etiche**, gruppi linguistici, confessioni e forme di vita diverse non dev'essere pagata con la frammentazione della società. Il doloroso progresso di "sganciamento" non deve lacerare la società in una pluralità di subculture reciprocamente ostili» (158).

¹¹ In tal senso cfr. J. RAZ, *Multiculturalism. A liberal Perspective*, in *Dissent*, 1994 il quale sottolinea come «il multiculturalismo ha anche bisogno che esista una cultura come (...) poter partecipare effettivamente, in un'arena politica condivisa, alla competizione per le risorse e alla protezione degli interessi sia individuali sia di gruppo» (77).

fondano le pretese giuridiche individuali¹². E così risulta anche chiaro che «*il volto ancipite di Giano*» dei diritti dell'uomo¹³ non può in alcun modo fungere da elemento pregiudizievole di tali diritti incidendo nelle relazioni verticali cittadino Stato.

La sensibilità per le differenze, che utilizzando una lente diversa, altro non è che la garanzia di azionabilità ed effettività dei diritti, consente di cogliere quella imprescindibile interconnessione tra momento politico e momento istituzionale che si inserisce in una geometria che conta essenzialmente tre vertici: quello economico, quello amministrativo (proiezione del potere politico) e quello solidarista (proiezione della sistematica dei diritti fondamentali).

Ma è proprio la consapevolezza di questa dimensione molteplice a rendere palese la impossibilità di fondare qualsiasi discorso sull'inclusione su una dimensione in cui si prende in considerazione un unico profilo, un unico "intervento inclusivo". In altri termini, è la stessa dimensione legata alla persona, alla sua realizzazione come individuo a palesare la inidoneità, o parzialità, di una prospettiva che incentri il discorso inclusivo su un binario unico¹⁴, su un unico profilo, senza considerare la intrinseca capacità relazionale dei diritti.

¹² Sul punto è interessante sottolineare come J. HABERMAS, *op. cit.*, rilevava che «*i diritti fondamentali sono dotati di questa universale pretesa di validità in quanto essi possono essere fondati solo da una prospettiva morale (...) i diritti fondamentali regalano materie tanto generali che gli argomenti morali sono senz'altro sufficienti alla loro fondazione (...).* f Questa modalità fondativa non toglie però affatto ai diritti fondamentali e la loro qualità giuridica né li trasforma in norme morali. Le norme giuridiche – nel senso moderno del diritto positivo – conservano la loro forma giuridica a prescindere dal tipo di ragioni che utilizzano per fondare la loro pretesa di legittimità. Il carattere giuridico delle norme riguarda la loro struttura e non il contenuto. È questa struttura che qualifica i diritti fondamentali come dei diritti soggettivi azionabili (...)» (204). ragioni

¹³ J. HABERMAS, *op. cit.*, 221.

¹⁴ Emblematico sul punto il discorso di J. HABERMAS, *op. cit.*, che muovendo dalla considerazione della rilevanza della «*rete comunicativa delle sfere pubbliche*» sottolinea come «*la formazione informale dell'opinione sfocia indecisioni elettorali istituzionalizzate e in deliberazioni legislative attraverso cui il potere comunicativamente prodotto viene trasformato in potere amministrativamente adoperabile. (...) da questa concezione della democrazia deriva, sul piano normativo, l'esigenza di "redistribuire i pesi" all'interno della costellazione delle tre risorse – denaro, potere amministrativo e solidarietà – cui le società moderne attingono per soddisfare il proprio fabbisogno di integrazione e di regolazione (...). la forza socio-integrativa della solidarietà – ora non più ricavabile soltanto dalle fonti dell'agire comunicativo – deve potersi sviluppare a patire da una molteplicità di sfere pubbliche autonome e dall'istituzionalizzazione procedurale della formazione democratica dell'opinione e della volontà tipica di uno stato di diritto. Solo così essa può affermarsi contro le altre due forze rappresentative da danaro e potere amministrativo*» (245).

È la stessa centralità della persona, e la inevitabile complessità del bisogno che essa esprime, a rendere evidente come la «integrazione» di diverse sfere pubbliche correlate anche alla dimensione prestazionale, presupposto della effettività dei diritti sociali, sia elemento imprescindibile per la realizzazione di reali processi inclusivi che, dunque, non possono essere disancorati dalla rete (di amministrazioni e servizi) preposta alla garanzia di soddisfazione delle diverse parti di cui il “bisogno” (della persona) si compone.

In questo contesto, è proprio la complessità a rendere necessario che si pervenga, nella pluralità delle coordinate per la garanzia di effettività dei diritti fondamentali e, dunque, di quella eguaglianza sostanziale, ad una dialettica bilanciata tra eguaglianza giuridica ed eguaglianza fattuale.

Una eguaglianza dei diritti, e nei diritti, che è imprescindibilmente legata anche alla dimensione pubblica, quale attore necessario del paradigma dello Stato sociale e della solidarietà. Dimensione che, se correttamente valorizzata, consentirebbe di trovare nella “rete” una risposta anche a quelle limitazioni riconducibili al momento organizzativo, da un lato, e al profilo dei costi, dall’altro, per individuare una risposta appropriata al bisogno, pur in presenza di una (naturale e inevitabile) limitatezza delle risorse, proprio grazie anche a una messa in comune delle risorse e delle prestazioni.

Si tratta di una dimensione che assume un modello plurale come base per avvicinarsi alle peculiarità di ciascun individuo, che è essenziale per lo sviluppo di un reale modello inclusivo, attento ai bisogni dei singoli e dotato di una sufficiente elasticità per potersi adeguare alle esigenze di ciascuno, plasmando, modificando modi e metodologie, strategie, tempi strumenti, stili, attività. Dunque, un modello (quello inclusivo) dotato del carattere della universalità, rivolto a ciascun individuo, indipendentemente dalla sua natura, dalla presenza o meno di differenze rispetto a un presunto modello ritenuto standard di normalità, costruito secondo una (superata) concezione di abilismo normalizzante.

In questo contesto, l’inclusione, e in particolare l’inclusione sociale, si pone come un vero e proprio processo dinamico e plurale, in continua costruzione, che impatta, e non potrebbe essere diversamente, anche sulla stessa organizzazione, e che non può, pena l’inefficacia o la parzialità di un modello non pienamente plurale, essere affidato unicamente ad un rigido modello precostituito.

E così risulta evidente come l’inclusione, proprio seguendo gli insegnamenti di Habermas, «non significa accaparramento assimilatorio, né chiusura contro il diverso»¹⁵ ma si pone come evoluzione, e in un certo

¹⁵ Così J. HABERMAS, *op. cit.*, il quale sottolinea poi che «Inclusione dell’altro significa

senso superamento, del concetto di integrazione, come attuazione concreta della dimensione sostanziale dell'eguaglianza.

In questo contesto, il diritto si pone, si dovrebbe porre, dunque, come strumento di conformazione di un modello, attraverso un orientamento della sua precettività, in modo da garantire la stessa riflessività del sistema, attraverso una combinazione della produzione giuridica con i principi fondamentali di razionalità (e solidarietà) del sistema. E, in particolare si coglie, così, il ruolo dei diritti fondamentali (tra cui “anche” il diritto all'istruzione, nella portata ampia riferita ai processi educativi), la cui funzione è quella di sottrarre alla politica alcune sfere di autonomia, fissando dei limiti invalicabili anche per le stesse scelte politiche¹⁶. E si colgono anche quelli che Teubner indica come effetti orizzontali dei diritti fondamentali¹⁷ che, quindi, non incidono solo nei rapporti tra individuo e Stato, operando sullo stesso ambiente del sistema sociale di riferimento, garantendo la «razionalità sociale» anche attraverso la rifocalizzazione su quei valori in parte negletti in ragione della prevalente attenzione prestata alla “sola” dimensione del mercato, secondo un processo di globalizzazione che, a fronte dell'apparente superamento dei confini, ha gradualmente portato alla incapacità di apprezzare il valore delle differenze, il valore del “locale”, non riuscendo a coniugare l'istanza universale con quella, solo apparentemente contrapposta, di un sistema che, per dirla con Adorno¹⁸, consenta la realizzazione dell'universale nella conciliazione delle differenze.

In questo contesto di forte mobilità dei tradizionali canoni di riferimento del costituzionalismo su base nazionale, si sono affermati sistemi di razionalità parziali in cui la dimensione individuale e istituzionale dei diritti stentano a trovare un loro punto di equilibrio, reso ancor più complesso da quella concorrenza intersistemica generata dai processi di globalizzazione *market driven* che ha portato non ad un innalzamento dei diritti, ma ad un abbassamento delle garanzie.

piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti: anche – e soprattutto – a coloro che sono reciprocamente estranei e che estranei vogliono rimanere» (10).

¹⁶ Corte Cost., 26 febbraio 2010, n. 2010, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno.

¹⁷ V. KARAVAS, G. TEUBNER, *WWW.CompanyNameSuks.com: Effetti orizzontali dei diritti fondamentali sulle parti private nella legge autonoma di internet*, in *Scienza & Politica*, 2006, 95 ss.

¹⁸ Th. W. ADORNO, *Dialettica negativa*, Torino, 2004.

E certamente le crisi, non solo quella sanitaria che stiamo attraversando, palesano (hanno palesato, sia pure su scale differenti) la debolezza del modello di riferimento, la sua incapacità non solo di sopportare l'impatto dell'evento negativo ma, cosa ben più grave, l'incapacità di trovare al suo interno gli strumenti di reazione, di ricerca di un nuovo equilibrio e di resilienza. Quella resilienza sistemica, quella capacità di ritrovare un "nuovo equilibrio" anche a seguito di sollecitazioni esterne, che dovrebbe essere il nodo per la garanzia non soltanto delle generazioni presenti, ma anche delle generazioni future. Un modello il cui ripensamento viene sollecitato, auspicato da più parti oramai da tempo e ben prima del verificarsi della crisi pandemica, e che ruota attorno ad alcune parole chiave: sostenibilità, resilienza, inclusione, come esito di più ampi processi di coesione economica e sociale. Canoni, principi e obiettivi che evidentemente sottendono un'idea, un modello (non solo sociale ma, necessariamente, anche giuridico istituzionale) in cui i canoni locale, universale e particolare non possono essere antitetici.

2. *L'inclusione nella sistematica della "rete". Le spinte del PNRR*

In questo quadro, qualsiasi discorso si voglia condurre sull'inclusione non può prescindere dalla considerazione proprio della sistematica della "rete" e, quindi, della dimensione multiattoriale e multilivello che essa esprime.

Si tratta di una visione che in un certo senso viene recepita nel contesto del PNRR che affronta in modo integrato il nodo dell'assistenza sociosanitaria territoriale che, come noto, intercetta la Missione 5 – "*inclusione e coesione*" nella quale è contemplata espressamente la riforma 1 relativa alla legge quadro sulle disabilità – e la Missione 6 – "*Sanità*". Rilevando, per la prima in particolare la Componente "*infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*" connessa agli investimenti e progetti di riforma rientrati nella Componente 1 della Missione 6 dedicata alle *reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale e sanitaria*. Rilevano, inoltre, gli ambiti di intervento previsti dall'*investimento 1 – servizi sociali, disabilità e marginalità sociale* della Componente 2 della Missione 5, espressamente rivolti al sostegno delle persone vulnerabili e alla prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; ai percorsi di autonomia per persone con disabilità; e all'*housing* temporaneo e alle stazioni di posta. Significativa, poi, anche la Componente 3 destinata agli interventi speciali per la coesione territoriale, nonché la n. 1 relativa alle politiche del lavoro.

Una serie di interventi che, tra l'altro, si innestano su tre linee di riforma, la prima, già richiamata, relativa alla legge quadro sulla disabilità, la seconda riguardante il sistema di interventi in favore di anziani non autosufficienti e la terza relativa ai piani urbani integrati che vedono, secondo quanto previsto nel Decreto 6 dicembre 2021, destinatarie le città metropolitane per la selezione di progetti tesi a garantire il «*miglioramento di ampie aree urbane degradate per la rigenerazione e la rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione dell'accessibilità e delle infrastrutture, permettendo la trasformazione dei territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili*». Interventi che riguardano, tra l'altro, anche il potenziamento dei servizi sociali e culturali.

Già da questi rapidissimi cenni si coglie l'importanza di avere sempre salda nella programmazione degli interventi, una visione d'insieme, una dimensione complessiva di cui "la scuola", "l'istruzione", "l'educazione", ad esempio, rappresentano un pilastro essenziale per un intervento complessivo che condivisibilmente lega inclusione e sostenibilità, ma non l'unico pilastro, essendo indispensabili interventi rivolti anche alle infrastrutture e, cosa ben più rilevante nella determinazione del processo, alla costruzione delle competenze¹⁹ come chiave per una partecipazione consapevole alle dinamiche sociali, chiave, dunque, per la costruzione dei processi inclusivi.

3. *Cenni sulla legge delega in materia di disabilità*

Un tassello importante nel disegno di riforma delineato dal PNRR, come anticipato, è rappresentato dalla recente legge di delega al Governo²⁰ in materia di disabilità che, giova precisarlo sin d'ora, esprime solo uno degli ambiti nei quali il paradigma dell'inclusione come espressione del più complesso paradigma della sostenibilità trova espressione.

Sin dall'articolo di apertura della legge delega, che incide sensibil-

¹⁹ In particolare nel settore dell'istruzione gli interventi riguarderanno, infatti, non solo l'edilizia scolastica, ma anche il sistema delle competenze, intervenendo sulla didattica digitale, per favorirne una integrazione nei percorsi scolastici e sulla formazione digitale del personale scolastico, nonché per il potenziamento delle competenze di base e per la riduzione dei divari territoriali, seguendo un percorso che va dalla riforma degli ITS, alla adozione di misure antidispersione, alla attuazione della Scuola 4.0 e al potenziamento delle discipline STEM e del digitale.

²⁰ Il riferimento è alla legge delega 22 dicembre 2021, n. 227.

mente sul quadro della legge n. 104/1992, si coglie la diversa prospettiva che essa abbraccia: «(...) *garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compreso il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di 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 non discriminazione.*»

Una dimensione unitaria tesa *in primis* a garantire un intervento complessivo, funzionale alla garanzia e al miglioramento della «*coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore.*» Ai fini del discorso che si intende condurre in queste pagine, ciò che rileva, in particolare, è proprio la dimensione unitaria della persona considerata nella sua individualità e complessità, soggetto (attivo) di un disegno, di un processo unitario di intervento. Dimensione confermata dalla previsione relativa al «*progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*» che, secondo quanto espressamente previsto all'art. 2, comma 2, lett. c), n. 5, deve essere «*diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte, migliorandone le condizioni personali e di salute, nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti, individuando le barriere e i facilitatori che incidono sui contesti di vita e rispettando i principi al riguardo sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, indicando gli strumenti, le risorse, i servizi, le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto e che sono necessari a compensare le limitazioni alle attività e a favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della vita e nei diversi contesti di riferimento, compresi quelli lavorativi e scolastici nonché quelli culturali e sportivi, e in ogni altro contesto di inclusione sociale.*»

Un progetto di vita individuale, personale e partecipato²¹ che, letto in una dimensione organizzativa, e dei servizi, poggia sulla rete, in quanto

²¹ La dimensione partecipativa viene in parte declinata al n. 6 della lett. c) del secondo comma dell'art. 2 che tra i principi e criteri direttivi alla delega che prevede l'obbligo che gli interventi normativi attuativi siano finalizzati a «*prevedere che nel progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato sia indicato l'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali, volte a dare attuazione al progetto medesimo, stabilendo ipotesi in cui lo stesso, in tutto o in parte, possa essere autogestito, con obbligo di rendicontazione secondo criteri predefiniti nel progetto stesso*» (n. 10).

espressione di una dimensione complessiva e, pertanto, non può non essere geneticamente elastico, dovendosi adattare non solo al mutare delle condizioni psicofisiche del soggetto, ma anche «*al variare del contesto territoriale e di vita della persona*». Un quadro dalle componenti mobili nel quale il soggetto principale, l'individuo, emerge con il suo complesso di libertà e diritti fondamentali che fanno emergere la diversa prospettiva in cui la stessa dimensione della doverosità pubblica deve essere declinata. E, condivisibilmente, nella delega è espressamente previsto che è la rete ad intercettare una molteplicità di livelli propri di una dinamica tipica della sussidiarietà orizzontale²², e forse anche circolare: non solo «*le risorse umane e strumentali di rispettiva competenza degli enti locali e delle regioni*» (n. 7) ma anche, su richiesta dell'interessato, gli enti del terzo settore attraverso «*forme di co-programmazione e co-progettazione²³ ai sensi degli artt. 55 e 56 del codice del terzo settore*» (n. 8), e dello stesso privato. Non può essere sottaciuta la possibilità espressamente contemplata di una autogestione del progetto di vita, e degli "interventi" in esso inseriti con obbligo di rendicontazione, ivi inclusa la possibilità di individuare, a garanzia «*dell'esercizio dei diritti all'affettività e alla socialità, (...) sostegni e servizi per l'abitare in autonomia e modelli di assistenza personale autogestita che supportino la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, favorendone la deistituzionalizzazione e prevenendone l'istituzionalizzazione, come previsto dall'articolo 8 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e dell'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche mediante l'attuazione coordinata dei progetti delle missioni 5 e 6 del PNRR e attraverso le misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112*». Una previsione che, però, non deve in alcun modo essere una apertura a forme di deresponsabilizzazione della componente pubblica, al punto di creare una inclusione a plurime velocità, condizionate dalle disponibilità economiche del privato. Un timore non infondato, soprattutto se si considerano le dinamiche di determinazione dei LEA e ancor più dei LIVEAS²⁴.

²² Sul punto G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.; AA. VV., *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, a cura di C. Cattaneo, Milano, 2001.

²³ Attività finalizzate la prima (co-programmazione) alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti sulla base della co-programmazione, la seconda (co-progettazione) alla individuazione dei bisogni da soddisfare e degli interventi, modalità e risorse necessari a tal fine.

²⁴ Sulle aporie della mancata attuazione, cfr. C. BOTRUGNO, *Aspettando che sia di-*

Senza scendere nel dettaglio dell'analisi del dato normativo, la cui efficacia dipenderà, evidentemente, dai provvedimenti attuativi, ai fini delle presenti riflessioni è interessante sottolineare come dal complesso della legge delega emerga la centralità della dimensione organizzativa come strumento per la garanzia della effettività, e la consapevolezza della necessità di operare degli interventi, nella prospettiva della realizzazione di riforme abilitanti, promossa nel contesto del PNRR, proprio sul sistema organizzativo, partendo da una riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità, individuando figure professionali incaricate della transizione digitale, ampliando le forme di partecipazione, definendo documenti di programmazione strategica per la piena accessibilità, fisica e digitale.

Un intervento potenzialmente assai rilevante sul fronte amministrativo è rappresentato dalla istituzione di un Garante nazionale delle disabilità, un organo collegiale sul modello dell'amministrazione indipendente, con funzione di ascolto, anche attraverso la costituzione di un centro di ascolto (lett. f, c. 2, 2.1.)¹ e poteri di vigilanza sul rispetto dei diritti e sulla conformità alle norme e ai principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18, nonché alle disposizioni nazionali, e poteri di controllo²⁵.

Al Garante sono riconosciuti anche poteri di impulso²⁶ e *moral suasion*²⁷ finalizzati anche a promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione, nonché progetti di azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, implementando la cultura della "rete".

ritto: lo strano caso del diritto all'assistenza sociale tra esigibilità formale e inesigibilità materiale, in *BioLaw Journal*, 2020, 355 ss.; P. TORRETTA, *La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*, in www.federalismi.it, 2021.

²⁵ Al punto 2.3 è previsto che il compito del Garante è «svolgere verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori e richiedere alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento delle funzioni di sua competenza».

²⁶ Al punto 2.4 è previsto il potere di «formulare raccomandazioni e pareri alle amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati sulle segnalazioni raccolte, anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti, sollecitando o proponendo interventi, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità riscontrate».

²⁷ Al punto 2.5 è previsto che il Garante debba «promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con le amministrazioni competenti per la materia».

Un ulteriore intervento riguarda poi il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità²⁸ che, come noto, è la struttura di supporto di cui si avvale il Ministero per le disabilità per la promozione e il coordinamento dell'azione di Governo in materia di disabilità. Ufficio che, assieme all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, rappresenta uno dei perni per la costruzione di (reali) politiche inclusive²⁹.

4. *Inclusione e sistema educativo*

In questo quadro, cambia la dimensione prospettica in cui considerare lo stesso sistema educativo, inteso evidentemente come un elemen-

²⁸ Si tratta, come espressamente previsto dal Decreto istitutivo, di un Ufficio istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1), e funge quale struttura di supporto di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei ministri o altra Autorità politica delegata «per la promozione e il coordinamento dell'azione del Governo in materia di disabilità» (art. 2, comma 1), con il compito di curare «gli adempimenti necessari per la realizzazione degli interventi connessi all'attuazione delle politiche volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro piena ed effettiva partecipazione e inclusione sociale, nonché la loro autonomia».

²⁹ L'osservatorio nel luglio del 2019 ha ridefinito il proprio programma di attività individuando 13 gruppi di lavoro dedicati a: 1. Non discriminazione, riconoscimento della disabilità, definizione delle persone con disabilità, tra i cui obiettivi vi è anche la definizione di accomodamento ragionevole; 2. Armonizzare, riordinare e semplificare disposizioni legislative in materia di disabilità; 3. Diritto alla vita adulta, progetto personalizzato, *empowerment* e consulenza alla pari, *caregiver*; 4. Contrasto alla segregazione, vita indipendente, violenza e trattamenti inumani; 5. Salute e diritto alla vita, abilitazione e riabilitazione, ausili, consenso informato; 6. Politiche sociali, LIVEAS, servizi di abilitazione, riorganizzazione interventi monetari, orientamento alle famiglie, *advocacy*. Interessante sul punto è proprio l'obiettivo di definizione dei LIVEAS in quanto, si legge nel documento, *i livelli essenziali di sostegno all'inclusione devono diventare obiettivi omogeneamente distribuiti nei welfare regionali e collegarli ai LEA, in modo che sostegni siano coordinati tra competenze sociali e sanitarie, allineamento allo spirito della CRPD*; 7. Educazione, competenze personali, accessibilità, orientamento, università; 8. Lavoro e occupazione, interventi legislativi, collocamento mirato, interventi tecnici, congedi parentali; 9. Donne con disabilità, contrasto alla discriminazione, prevenzione violenza, occupazione, genitorialità; 10. Accessibilità, uffici e servizi, ambienti privati, formazione, monitoraggio fondi strutturali, trasporti, informazione e comunicazione, emergenza; 11. Libertà, diritti civili e partecipazione, voto, espressione della volontà, vita pubblica, organo consultivo permanente; 12. Monitoraggio; 13. Cooperazione internazionale. Il documento è consultabile alla pagina <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/media/1389/programma-di-lavoro-dell-osservatorio-nazionale-sulla-condizione-delle-persone-con-disabilita-obiettivi-dei-gruppi-di-lavoro.pdf>.

to, sia pure centrale, della rete nella quale dovrebbe muoversi, cercando quelle necessarie integrazioni, come del resto logicamente conseguente alla valutazione multidimensionale, finalizzata proprio a delineare e coordinare gli interventi in favore della persona³⁰. Si tratta di un approccio che necessita di diversi livelli il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte in funzione della definizione e realizzazione del progetto di vita. E così il sistema educativo, le sue molteplici componenti, si pongono, assieme agli altri elementi della rete, come cardine e garanzia della stessa partecipazione degli individui per la costruzione del bene comune.

Una dimensione di processo che esclude, tra l'altro, che l'educazione sia funzionale alla sola trasmissione delle competenze, perché ciò finirebbe col coincidere con una visione parziale del concetto di istruzione³¹ che, al contrario, va intesa secondo quella gradualità linguistica e contenutistica di cui ci avvertiva la nostra Corte costituzionale che già nel 1967³² sottolineava, appunto, come istruzione ed educazione si pongono in una progressività graduale, essendo la prima (l'istruzione) diretta a importare cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere; la seconda (l'educazione) funzionalmente orientata a formare la "persona" in tutti i suoi aspetti. E se si riflette proprio su questo profilo per cui l'educazione, seguendo gli insegnamenti dei padri costituenti³³, è funzionale a garantire lo sviluppo della personalità di ciascuno – non solo, dunque, dei normodotati o dei soli cittadini, ma di ciascun individuo nel rispetto delle sue caratteristiche e condizioni di partenza, una educazione in linea con i principi personalista, solidarista e di garanzia dell'uguaglianza sostanziale sui quali poggia l'architettura valoriale del nostro sistema – è evidente come essa non possa non essere, nel contesto della risposta al bisogno manifestato, solo una parte di tale risposta.

È certamente vero che le sfide del presente (ma ben sappiamo che potrebbe dirsi lo stesso per quelle del passato) chiamano in causa l'educazione come "utopia necessaria"³⁴, costretta a fare i conti con le tensioni

³⁰ La più puntuale definizione è contenuta nel decreto interministeriale 23 novembre 2016 attuativo della legge 22 giugno 2016, n. 112, nota come legge sul *dopo di noi*. Un approccio ripreso anche nel d.p.c.m. 12 gennaio 2017 di aggiornamento e definizione dei LEA.

³¹ Sul punto sia consentito limitare il richiamo al lavoro di U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, Milano, 1961.

³² Corte Cost., 4 febbraio 1967, n. 7; tra le altre, Corte Cost., 3 giugno 1987, n. 215.

³³ Sia consentito un rinvio a L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione*, cit.

³⁴ L'espressione è usata da J. Delors nel rapporto pubblicato nel 1996 dalla Commissione UNESCO, *Nell'educazione un tesoro*, 1997, il quale sottolineava come l'educazione sia una «utopia necessaria per imparare a vivere nel villaggio globale, per creare un

che covano al suo interno, quelle aporie educative che intercettano proprio la tensione tra globale e locale, tra l'universale e l'individuale³⁵, tra competizione ed eguaglianza sostanziale, ma già se si considerano i 4 pilastri dell'educazione – «imparare a vivere insieme», «imparare a conoscere», «imparare a fare» e «imparare a essere» – individuati da Delors, si comprende come essa non possa prescindere dal considerare tanto la dimensione «etico culturale», quanto quella «scientifico-tecnologica» ed «economico-sociale».

E sebbene molto tempo sia trascorso dal rapporto Faure del 1972 e da quando, negli anni '90, Delors tracciava appunto la nuova architettura educativa fondata sulla conoscenza, sul saper fare, sul saper essere e sulla competenza democratica e molte sfide si sono palesate, però certamente non si è palesata con altrettanto vigore (il necessario vigore) la capacità del sistema educativo – soprattutto nella sua componente organizzativa – di reagire ad esse e di rispondere alle sollecitazioni, integrandosi con le altre componenti della rete dei servizi. Infatti, il sistema educativo non è stato sino ad ora in grado di superare le aporie politiche e dei sistemi organizzativi fondati sugli "ismi" (particolarismi, individualismi, personalismi, economicismi) di sistemi divisivi e la catastrofe educativa di cui ha parlato anche Papa Francesco in diverse occasioni ne è la triste dimostrazione, e, soprattutto, non è stato capace di fare della sua stessa autonomia il motore per l'integrazione della e nella rete³⁶. Basti pensare a ciò che è successo nella pandemia, allo iato che si è rivelato nell'ac-

mondo migliore nella direzione di uno sviluppo sostenibile, di una reciproca comprensione tra i popoli e un rinnovamento della democrazia e per superare alcune forti tensioni, esistenti tra il globale e il locale, l'universale e l'individuale, la tradizione e la modernità, il bisogno di competizione e la preoccupazione della solidarietà, l'espansione straordinaria delle conoscenze e la capacità di assimilarle, i valori trascendenti e quelli materiali». Il rapporto segue il Libro bianco su Istruzione e formazione – Verso la società cognitiva. Insegnare e apprendere, della Commissione delle Comunità europee, 29 novembre 1995, COM (9%) 590 def nel quale si precisa che «L'istruzione e la formazione diventeranno sempre più i principali vettori di identificazione, di appartenenza, di promozione sociale e di sviluppo personale. (...) fattori determinanti della parità di opportunità» (6).

³⁵ In tal senso il rapporto Delors, ripreso, ad esempio, da P. L. AGNELLI, *Dai quattro pilastri per l'educazione, ai Nuovi Saperi: una proposta operativa, il Cooperative Learning*, in *TerritorioScuola INFORMAZIONE*, <http://www.territorioscuola.com>, 2005.

³⁶ R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, 2011; R. MORZENTI PELLEGRINI, V. MOLASCHI, *La governance dell'offerta formativa: la 'scommessa' degli ambiti istituiti dalla Provincia di Bergamo*, in *Riv. giur. scuola*, 2009, 297 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *La costituzionalizzazione dell'autonomia scolastica nel nuovo sistema nazionale di istruzione: una svolta decisiva?*, in *Riv. giur. scuola*, 2006, 683 ss.

cesso alle tecnologie, alle conseguenze dell'analfabetismo tecnologico di alcune aree, alla incapacità di implementare sistemi realmente inclusivi. In più occasioni Papa Francesco ha sollecitato una sorta di «chiamata alle armi» di chi può, di chi ha gli strumenti e le competenze, evidenziando la necessità di acquisire una visione complessiva di stampo umanistico in cui «educazione» e «sviluppo sostenibile» siano costruiti sul rispetto della dignità umana, dell'eguaglianza «dei diritti» e «nei diritti», nel rispetto, appunto, della «sacralità delle differenze», perché solo così giustizia sociale, solidarietà e responsabilità (anche per le generazioni future) potranno dirsi reali componenti di uno sviluppo sostenibile che acquisti una dimensione di sistema, garantendo al contempo allo stesso sistema gli strumenti, le capacità per trovare al proprio interno le basi su cui poggiare processi di resilienza e garantire l'effettività dei diritti fondamentali.


Si tratta di una prospettiva colta anche nel contesto dell'Agenda 2030 nella quale l'educazione entra a pieno titolo tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile: una educazione di qualità, rivolta, come chiaramente stabilito nella Missione 4.7, non solo ai «bambini» ma a tutti gli «individui», finalizzata a garantire, in particolare, *«la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta a uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo alla cultura dello sviluppo sostenibile»*.

Educazione come perno di un processo inclusivo «sensibile alle differenze» che esprime un approccio olistico, funzionale al raggiungimento di un nuovo modello di sviluppo che superi le ristrette visioni dell'utilitarismo e dell'economicismo, per integrare le molteplici dimensioni dell'esistenza umana, facendo prevalere il dialogo sul conflitto³⁷. Dunque, uno strumento, l'educazione, per alimentare, costruire, sorreggere, mantenere i pilastri di un modello di sviluppo che superi la sterile e infruttuosa idolatria dell'io, resa ancor più sterile e arida dall'accentuarsi della dimensione digitale che ha, proprio durante la crisi pandemica, manifestato le sue potenzialità anche divisive.

³⁷ Una visione che si rintraccia anche nel messaggio del Santo Padre che, nel richiamare la necessità di un *«Patto educativo globale»*, pone a base dell'alleanza educativa, quale principio cardine per il suo funzionamento, quale basilare dato antropologico, il rispetto delle diversità, base sulla quale *«innestare tutte le principali e positive grammatiche della relazione: l'incontro, la solidarietà, la misericordia, ma anche il dialogo, il confronto e, più in generale le più variegate forme di reciprocità»*.

Un cambio di paradigma, dunque, in cui diversità, differenze, non sono ostili, ma coesenziali all'unità e funzionali alla costruzione di quel sistema di relazioni e interdipendenze che, nonostante il sempre più agevole accesso ad una mole vastissima di dati e informazioni, non hanno insegnato a conoscere le differenze, ma hanno lasciato spazio a fenomeni di intolleranza e separazione di cui non si può non tenere conto anche nel processo di ripensamento delle politiche educative e dello sviluppo della *capacity building* del sistema e dei suoi attori e di definizione di nuove competenze.

In questo senso occorre integrare la dimensione meramente formale dell'istruzione, legata all'acquisizione di abilità, in favore di una indispensabile dimensione umanistica e valoriale, nella consapevolezza, per usare le parole di Amartya Sen, che lo sviluppo è espansione delle libertà sostanziali e che, per essere effettivo richiede, anzi presuppone che siano eliminate le principali fonti di illibertà, facendo così dell'educazione il principale strumento di eguaglianza e di inclusione; strumento di formazione dell'individuo, come perno attorno al quale costruire le basi di quel complesso valoriale che pone al centro del sistema (sociale, ma anche economico) la persona; condizione per lo sviluppo riferito a una scelta di valore e non ad una semplice abilità e, dunque, come base per uno schema relazionale su cui si fondano i processi di capacitazione e di coesione sociale, il cui obiettivo non è, e non può essere, l'eliminazione delle differenze, secondo una logica di sterile appiattimento unificante, ma, seguendo gli insegnamenti di Dahrendorf, l'eliminazione delle sperequazioni che rendono incompatibile la coesistenza tra diversità e libertà, e dunque, non riferita alla sola «appartenenza» ma al «modo in cui questa appartenenza acquista un valore pieno», garantendo «l'accesso di ognuno ad un sistema funzionale»³⁸ alla realizzazione delle proprie *chances di vita*.

 ³⁸ Nell'affrontare il tema delle diseguaglianze e delle *chances di vita*, R. DAHRENDORF collega la crescita delle diseguaglianze alla perdita di centralità della politica sociale, considerata una condizione necessaria per promuovere inclusione sociale e la stessa espansione delle chances di vita sottolineando come le diseguaglianze sociali non siano riconducibili in via esclusiva alle diseguaglianze naturali ma siano piuttosto espressione di diverse posizioni sociali, correlate anche alle posizioni di potere. Già nel 1969 l'A. sottolineava che «Esistono infatti posizioni sociali i cui privilegi connessi mettono i loro portatori nelle condizioni di contestare ad altri i loro diritti visibili: la ricchezza e il prestigio in alcuni casi possono essere trasformati in potere sociale, le cui manifestazioni estreme sono la proprietà monopolistica e il carisma; allo stesso modo alcune forme di povertà escludono dall'eguale partecipazione civile» (*Sociologia della Germania contemporanea*, Milano, 1968, 99). E in maniera assai significativa venti anni più tardi sottolineava che «La

5. *La complessità della funzione del sistema educativo*

In questo contesto, i sistemi giuridico e istituzionale sono chiamati ad un ruolo diverso nel fornire le matrici normative e organizzative su cui poggiare il Patto educativo, nel garantire quel *capability approach*³⁹, secondo un percorso di cui troviamo le tracce già nelle riflessioni dei nostri padri costituenti che, come noto, in un confronto serrato tra posizioni apparentemente contrapposte quali quelle espresse da Aldo Moro e da Concetto Marchesi⁴⁰, sostenevano una concezione della cultura e

forma di disuguaglianza dominante, dal punto di vista del cambiamento sociale, non è da ricercare tanto nella dimensione verticale della disuguaglianza fra strati e classi quanto nella dimensione orizzontale della disparità fra ambiti di vita, cioè dall'ineguale soddisfacimento dei diversi bisogni della vita» (Per un nuovo liberalismo, Milano, 1988, 127). Cfr. anche ID., *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, 1989; ID., *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Roma-Bari, 2003; ID., *Dopo la crisi*, Roma-Bari, 2015;

³⁹ Il richiamo è alle opere di A.K. SEN (*Development as capability expansion*, in www.morgana.unimore.it; ID., *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Venezia, 1993; ID., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, 1994; ID., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000; ID., *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2002; ID., *L'idea di giustizia*, Milano, 2011) e M.C. NUSSBAUM che riprende l'approccio della capacità di Sen, proponendosi di andare oltre l'uso meramente comparativo ed elaborando un esame di come le capacità possano fornire una base per la delineazione di principi costituzionali fondamentali, che ogni cittadino ha diritto di pretendere dal proprio governo, quale minimo essenziale richiesto dal rispetto della dignità umana (*Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Bologna, 2001; ID., *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002; ID., *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Bologna, 2011; ID., *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna, 2012).

⁴⁰ Sul punto non può che rinviarsi alla lettura illuminante degli atti della Costituente svolta da V. ATRIPALDI, *Il diritto allo studio nella realtà costituzionale*, Napoli, 1971; ID., *Diritto allo studio*, Napoli, 1974; nonché alle riflessioni svolte in ID., *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, in AA. VV., *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli 2014, 21 ss. dove sottolinea che «A. Moro dette una definizione anche normativa di ciò che doveva essere il diritto allo studio come diritto collegato alla formazione del "cittadino"; un diritto di ricevere, dunque, un'adeguata istruzione ed educazione funzionali allo sviluppo della propria personalità e dell'adempimento dei compiti sociali», in particolare 24. Sul punto non si possono non richiamare gli studi di U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento ad vocem*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1973, 721 ss.; ID., *Istruzione ad vocem*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, 96 ss.; il quale richiama gli interventi di A. Moro e C. Marchesi secondo i quali il diritto all'istruzione si configura come un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dei pubblici poteri che, posto in relazione con il principio di uguaglianza sostanziale che lo stesso diritto tende a garantire non può essere circoscritto al divieto di discriminazione di accesso al sistema scolastico. La proposta di entrambi riportava, infatti, all'articolo 1 «è supremo interesse dell'individuo e della collettività assicurare ad ogni cittadino un'adeguata istruzio-

della scuola «*come più alta espressione, pienamente compenetrata in una visione della società e dello Stato, tesa all'esplicitazione più piena del perfezionamento integrale della persona umana e dell'incremento democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica*»⁴¹.

Una linea che troviamo anche in documenti molto più recenti, quali il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 o la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sulla promozione dei valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento del 2018, nella quale si sottolinea, appunto, il ruolo dell'educazione come «vettore di coesione» e, dunque, come veicolo per lo sviluppo sostenibile.

E così, la stessa prestazione richiesta al sistema educativo muta, dovendo essere proporzionata al bisogno, secondo un rapporto biunivoco tra prestazione, garanzia del livello essenziale della prestazione e, dunque, garanzia del diritto fondamentale, correlata alla tutela del «*nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*», in funzione della costruzione di un reale processo inclusivo secondo una linea che funzionalizza appunto l'educazione alla garanzia di quei «valori assoluti posti a fondamento della Repubblica»: la dignità umana e alla democrazia; secondo una correlazione che evidenzia un rapporto di strumentalità necessaria tra educazione e sviluppo delle capacità individuali, intese quali componenti di valore della dignità, che devono evitare all'interprete di incorrere in quell'accaparramento assimilatorio richiamato in precedenza, rendendosi necessaria una riflessione che rappresenti un punto di raccordo del tema con la società (democratica)⁴².

ne ed educazione per lo sviluppo della sua personalità e l'adempimento dei compiti sociali".
Comma soppresso dal comitato dei 18. Una funzione precipua dello Stato in capo al quale, nella proposta di Moro sul testo dell'art. 2, veniva posto l'onere di soddisfare "l'interesse allo sviluppo della cultura, sia organizzando le scuole proprie, sia assicurando le condizioni per la libertà e l'efficienza delle iniziative di istruzione ed educazione di enti e di singoli".
 Sul punto, L. PAZZAGLIA, *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'Assemblea costituente*, in AA. VV., *Democrazia cristiana e costituente*, a cura di G. Rossini, Roma, 1980, I, 457 ss.

TONDO

⁴¹ V. ATRIPALDI, *Cultura e istruzione per la formazione di una cittadinanza consapevole*, cit., 24.

⁴² In questo contesto il diritto all'istruzione, il diritto all'educazione si sono mossi in parallelo con uno strumentario concettuale che, seguendo la metamorfosi in senso sostanziale dell'eguaglianza, ha potuto fare leva su elementi di integrazione, prima e di inclusione poi, evidenziando quel rapporto di strumentalità necessaria tra organizzazione e risultato, che è quello delineato alla luce degli art. 34, 2 e 3 della Costituzione e che poggia su cardini etici della inclusione e della dignità della persona alla quale vanno

E così la funzione (o per usare un concetto che ben rappresenta la complessità, l'operazione amministrativa per l'inclusione) emerge in tutta la sua complessità⁴³, come insieme di attività plurali, poste in essere da uno o più operatori, tenute assieme dalla unitarietà dello scopo; ma emerge anche nella sua doverosità, che non si pone affatto in maniera antitetica rispetto alla sua stessa autonomia, risultando vero il rapporto inverso, e cioè la strumentalità della autonomia (funzionale) delle parti del sistema educativo rispetto al (corretto) esercizio della funzione (doverosa) e alla stessa azionabilità del diritto che, come detto, non viene più a collocarsi nell'astratta previsione della tutela, ma che assume una consistenza specifica, anche grazie agli stessi profili prestazionali determinati nel contesto di procedimenti complessi (di operazioni) in cui confluiscono diverse competenze.

Una dimensione che consente, proprio nel quadro della azionabilità delle pretese, anche una valutazione dello loro stessa adeguatezza rispetto non solo, evidentemente all'obiettivo generale diretto (riferito al trasferimento di competenze) ma, soprattutto rispetto a quello mediato (sviluppo delle capacità individuali) evidenziando, allo stesso tempo, il

offerti tutti gli strumenti necessari per sviluppare, implementare le proprie capacità individuali all'interno del contesto sociale di riferimento. Una strumentalità che acquista una dimensione di socialità che ha comportato il naturale abbandono della visione monofocale incentrata sulle istituzioni del sistema di istruzione, per ampliare il raggio, includendo quella rete di servizi alla persona funzionale alla soddisfazione del suo bisogno, unitariamente considerato.

⁴³ Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione*, cit. Per l'impostazione seguita cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 134 ss., ora anche in *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006; ID., *Semantica di funzione*, in *Jus*, 1985, 3 ss.; ID., *Funzione (teoria generale)* ad vocem, in *Enc. Giuridica Treccani*, XIV, Roma, 1989; F. LEDDA, *L'attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano, 1987, 84 ss., ora anche in *Scritti giuridici*, Padova, 2005, 257 ss.; G. MARONGIU, *Funzione amministrativa* ad vocem, in *Enc. Giuridica Treccani*, XIV, Roma, 1988, ora anche in *La democrazia come problema*, I, t. I, Bologna, 1994; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa* ad vocem, in *Enc. Dir. agg.*, VI, Milano, 2002, 75 ss. Sulla strumentalità del momento organizzativo, cfr. la strumentalità dell'organizzazione rispetto all'esercizio dell'attività e il reciproco condizionamento tra le due (cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 2001, in particolare 234 ss.). Più di recente, tra i numerosi Autori che in diversa prospettiva si sono soffermati sul tema si rinvia a M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Ist. fed.*, 2005, 353 ss.; ID., *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in *Servizi pubblici e appalti*, a cura di F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Torino, 2006, 1 ss.; ID., *Commento all'art. 11*, in AA. VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commentario alla legge n. 328/2000*, a cura di E. Balboni, B. Baroni, A. Mattoni, G. Pastori, II ed., Milano, 2007, 300 ss.

fattore precettivo della disposizione costituzionale, che si estende fino al riconoscimento del potere/dovere della istituzione del sistema educativo, e in generale della organizzazione, di predisporre tutte le misure indispensabili per l'effettivo godimento di tali diritti.

Se si condivide questo quadro generale allora i pilastri attorno ai quali costruire un discorso inclusivo vanno rintracciati avendo riguardo alla dimensione sostanziale del diritto fondamentale, inteso, nel contesto di una garanzia di effettività, come diritto funzionale alla costruzione ed esplicazione della personalità dell'individuo – cogliendo così l'ampiezza del raggio che l'azione educativa deve avere; e la rilevanza della stessa dimensione organizzativa.

E la considerazione dei profili attinenti all'esercizio della funzione non può però, prescindere dalla considerazione di un aspetto che ha sempre rappresentato una ipoteca alla garanzia della effettività, in ragione della contestualizzazione del «diritto all'educazione» nell'ambito dei diritti sociali, e cioè di quei diritti finanziariamente condizionati per i quali il condizionamento economico, appunto, rischia di ipotecare quella necessaria appropriatezza dell'organizzazione e, conseguentemente, dell'esercizio della funzione.

all'esercizio

Ben sappiamo che l'esigenza di contenimento della spesa, e il correlato progressivo abbandono del modello di *welfare* keynesiano, in favore di un modello organizzativo di stampo marcatamente liberista, hanno comportato un mutamento dell'assetto organizzativo dello Stato, del quale anche il sistema educativo è stato vittima. Ma lo stesso riconoscimento della bilanciabilità dell'equilibrio di bilancio⁴⁴, grazie a un certosino percorso dei giudici costituzionali⁴⁵, ha consentito l'emersione del valore dominante dei diritti condizionati⁴⁶, fino ad affermare che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Una dimensione che è resa possibile anche grazie alla emersione delle interconnessioni che esistono tra bilancio, ormai giustamente inteso come bene pubblico⁴⁷, e democrazia e che evidenziano il filo diretto esistente tra diritti

⁴⁴ Sul punto la dottrina è assai ampia. Tra i numerosi Autori che in diversa prospettiva hanno affrontato il tema, cfr., G. DI GASPARE, *Innestare un sistema di equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in AA. VV., *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, 2001, 201 ss.; F. DONATI, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in *www.federalismi.it*, 21/2018.

⁴⁵ Tra le prime sentenze che offrono spunti in tal senso, si v. Corte Cost., 16 ottobre 1990, n. 455.

⁴⁶ Si v. *supra*, nota § 4.

⁴⁷ A. SAITTA, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale de-*

incomprimibili e processo organizzativo delle risorse che delinea una matrice di doveri costituzionali che limitano la stessa discrezionalità del decisore politico che, nella allocazione delle risorse, è assoggettato al criterio di priorità della spesa «costituzionalmente necessaria»⁴⁸.

Un elemento che non può non essere preso in considerazione proprio nel processo di definizione delle politiche pubbliche per l'educazione, rispetto alle quali la scarsità delle risorse non può essere utilizzata come paracadute per giustificare la mancata assunzione di una decisione su un profilo attinente alla garanzia di un diritto fondamentale. Ma al contrario, proprio la considerazione della scarsità delle risorse impone che, dato e condiviso un determinato contesto valoriale, si operi un bilanciamento ineguale tra momento economico (pareggio di bilancio) e garanzia dei diritti fondamentali e si adottino anche in necessari accomodamenti organizzativi.

Bilanciamento che, certamente, è reso più complesso in un contesto di crisi, ma dal quale, proprio in un contesto di crisi, non si può prescindere, nella consapevolezza che proprio lo sviluppo sostenibile non può fare a meno, anzi presuppone, una naturale compensazione (soprattutto a livello politico) tra tribalismi e costituzionalismo, nazionalismo e globalismo, tra eguaglianza e differenze, tra universalità e individualità.

6. *Gli strumenti di pianificazione dei processi inclusivi. Cenni sul PDP e sul PEI*

In questo quadro, se da un lato risulta chiara la rilevanza della dimensione organizzativa nel contesto del soddisfacimento del bisogno,

mocratica e intergenerazionale', in *Giur. cost.*, 2019, 216; L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 2016.

⁴⁸ Sul punto cfr., ad esempio, Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222, sottolinea poi la Corte (30 settembre 2019, n. 227) che «secondo la giurisprudenza costituzionale, la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio di bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa, ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio. Copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse. La forza espansiva dell'articolo 81, terzo comma, Cost. si sostanzia quindi in una vera e propria clausola generale, in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti della sana gestione finanziaria e contabile».

nel passaggio al concreto, al momento della operatività, spesso si perdono le potenzialità che lo stesso sistema educativo presenta, arenandosi per una molteplicità di ragioni di cui la perenne scarsità di risorse e le (in)capacità organizzative concrete sono solo la punta dell'iceberg.

Basti pensare alle altalenanti sorti del Piano Didattico Personalizzato e del Piano Educativo Individuale che sarebbero dovuti essere la manifestazione più chiara della presa di coscienza, anche istituzionale, di un sistema che, sulla scia della Classificazione Internazionale del funzionamento della salute e della disabilità, ormai pubblicata più di Venti anni orsono dalla Organizzazione mondiale della Sanità, avrebbe dovuto fare leva su una prospettiva multidimensionale che guarda nella sua quotidianità, nella consuetudine delle sue relazioni sociali e cioè alla «*capacità della persona di tendere a un equilibrio che contempi il punto di vista fisico, psicologico e spirituale*», assicurandole un percorso evolutivo di cui l'educazione rappresenta uno dei pilasti.

Non è certamente questa la sede per richiamare le diverse tappe che hanno portato all'affermazione della individualizzazione, strutturata prevalentemente sul bisogno sanitario; della personalizzazione, dedicata agli alunni, secondo un legame condizionante tra autonomia e personalizzazione, dove quest'ultima assurge ad obiettivo funzionale della prima, anche se non si recupera del tutto il condizionamento concettuale che lega individualizzazione e diversabilità in maniera univoca, almeno nella disciplina emanata sul finire degli anni Novanta⁴⁹. Ai fini che qui interessano non si può non rilevare come nel passaggio dal modello astratto al momento della prestazione il dato della effettività non viene garantito.

⁴⁹ Il richiamo è al quadro che emerge dalla lettura del d.P.R. 275/1999 e dei d.m. 323/1999 e 70/2000. Occorrerà, infatti, attendere il d.lgs. 59/04 e poi il d.lgs. 76/05/77/05 e 226/05 per una migliore definizione dei confini della personalizzazione, sebbene nel 2007 se ne sia addirittura registrata la scomparsa dalle indicazioni nazionali per il curriculum, per riapparire timidamente nel 2012 attraverso un richiamo a «*strategie e percorsi personalizzati*» funzionali a fronteggiare il problema della dispersione scolastica e nella introduzione di un profilo dello studente che riprende quell'elemento individuato nella riforma Moratti come fattore di personalizzazione. Non mancano, sia pure in una dimensione diversa, accenti sulla personalizzazione nella legge 169/2008, e in particolare nella circolare ministeriale 10/2009 nella quale l'uso del voto decimale, nella pratica quotidiana, era «*rimesso discrezionalmente ai docenti di classe, in ragione degli elementi che attengono ai processi formativi degli alunni secondo il loro percorso personalizzato*», e nel regolamento di valutazione d.P.R. 122/2009 nel quale sono espressamente richiamati i percorsi formativi personalizzati e gli orari personalizzati. Un cambio di passo, sia pure parziale, si ha con l'emanazione della legge 170/2010 e delle linee guida emanate con il d.m. 12 luglio 2011.

l dd
r ,

Si pensi ai disturbi specifici dell'apprendimento, che si collocano all'interno della ampia categoria dei Bisogni Educativi Speciali, ma al di fuori della disabilità, il cui quadro normativo delineato nella legge n. 170/2010 non ha ottenuto una piena attuazione per la stessa strutturazione del momento organizzativo, essendo il percorso di personalizzazione affidato al docente curricolare che spesso non ha gli strumenti per procedere, né, purtroppo, le specifiche competenze⁵⁰. Quindi una scelta che non ~~risponde a~~ una dimensione organizzativa appropriata, dotata di tutti gli strumenti e delle *capabilities* necessarie, sottovalutando quella che dovrebbe essere la centralità del momento organizzativo come strumento di attuazione ~~del~~ principio di responsabilità educativa.

garantisce

dello stesso

Analoghi problemi si riscontrano anche con riferimento al PEI, inteso come il momento di piena maturazione e conformazione del diritto fondamentale dell'individuo nella sua articolazione concreta, rispetto alle specifiche necessità⁵¹.

Un Piano la cui funzione primaria dovrebbe essere quella di definire

⁵⁰ ~~Richiama articolo della 170 sulla formazione insegnanti per sottolineare che si è fatto un solo corso il resto è affidato alla lungimiranza dei dirigenti scolastici o alla volontà dei singoli. Sia pure nel contesto della l. 104/1992, il Cons. St., VI, 11 ottobre 2018, n. 5851, ha sottolineato in maniera assai significativa che «il docente di sostegno deve possedere le conoscenze specifiche che consentano l'efficace ed ottimale espletamento della sua funzione, proprio con riferimento all'handicap di fronte al quale egli si trova ad operare. Dovendosi costantemente relazionale con l'alunno, risulta evidente che egli deve avere conoscenza dei mezzi espressivi di cui questi si serve a cagione della sua disabilità, nonché delle tecniche che consentano, in modo ottimale l'attività di insegnamento a tali particolari categorie. Diversamente opinando, invero, la figura dell'insegnante di sostegno potrebbe ridursi a mera ed inutile presenza, in quanto non idonea a favorire l'integrazione e l'inserimento del disabile nel contesto scolastico, così assicurando la piena realizzazione degli obiettivi educativi e di formazione che l'istituzione scolastica deve garantire».~~

⁵¹ Sul punto la giurisprudenza è assai vasta, in ragione della destinazione del presente studio sia consentito limitare i richiami ad alcune sentenze del giudice amministrativo siciliano. In particolare, cfr. Tar Sicilia, Palermo, I, 3 dicembre 2014, n. 3111; CGA, sez. giur., 14 giugno 2017, n. 350; CGA, sez. giur., 26 giugno 2020, n. 482; 24 novembre 2020, n. 1105 nella quale vi è un ampio richiamo ai precedenti dello stesso Consiglio e si sottolinea che «come per gli altri diritti sociali a prestazione, anche il diritto all'istruzione e ad un tenore di vita dignitoso di un alunno disabile chiama in campo responsabilità pubbliche, essendo rimessa all'amministrazione una vera e propria obbligazione pubblica, consistente non solo nella predisposizione del PEI, o del PAI, prima, ma anche nella loro concreta attuazione, dopo, in un quadro di risorse finanziarie limitate». E, con specifico riferimento al servizio di assistenza personale, sottolinea che «si tratta di una vera e propria obbligazione pubblica che direttamente la legge pone a carico dei comuni chiamati a dare attuazione alle relative disposizioni, indipendentemente dal fatto che la domanda volta ad ottenere un presidio assistenziale, sia volta ad ottenere la redazione del PAI o a darvi attuazione, o ad aggiornarlo in base a nuove esigenze emerse dopo la sua redazione»; e 13 luglio 2021, n. 698.

un percorso inclusivo, cioè un percorso che sia calato nella rete, consentendo, nella rete, lo sviluppo delle capacità del soggetto, sì da consentirgli, nel rispetto delle proprie potenzialità, una partecipazione attiva alla vita sociale. Un processo, complesso e complessivo, di formazione della persona, caratterizzato da una molteplicità di obiettivi interconnessi che trova già nella disciplina emanata a partire dal 2015⁵² la consacrazione di quella dimensione unitaria del bisogno richiamata in precedenza, e che considera l'individuo come parte del sistema sociale e ad esso fa riferimento per porre le basi del sistema inclusivo. Dunque, il PEI come ultimo atto di una serie complessa di operazioni volte a delineare, definire da un lato il bisogno dell'individuo, dall'altro il ruolo che le parti del sistema (e non solo più del sistema educativo) devono avere nella sua soddisfazione.

Già da queste poche battute emerge come esso sia un documento centrale, in cui non si può prescindere da quel necessario confronto con l'autorità, nell'esercizio di un potere, e durante il quale si delineano gli assetti del rapporto amministrativo sul quale si fonderà poi la soddisfazione dell'interesse sostanziale del soggetto. Un rapporto rispetto al quale, guardando al reale funzionamento del sistema scolastico ai ritardi e al contenzioso che esso ha generato e tutt'ora genera, non può in concreto essere considerato pacificamente avviato sulla strada della effettività del diritto, e ciò anche in ragione della impermeabilità manifestata nel corso degli anni, anche nell'amministrazione della scuola, ai principi generali dell'azione amministrativa, siano essi riferiti al procedimento o allo stesso funzionamento degli organi collegiali.

Si pensi a quest'ultimo profilo. Il GLO, gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione, che, secondo quanto previsto dall'art. 3, del d.m. 29 gennaio 2020, n. 182, è composto dal team dei docenti contitolari o dal consiglio di classe e presieduto dal dirigente scolastico, cui partecipano i genitori dell'alunno o chi ne esercita la responsabilità genitoriale, nonché le figure professionali specifiche, interne ed esterne all'istituzione scolastica, nonché l'UVM della Asl di residenza dell'alunno e che, per un non condivisibile intento semplificatorio, è stato costruito come un organo a "collegialità parziale", essendo strutturato sulla necessaria rappresentatività della scuola, non di altri soggetti, gli specialisti, che invece sarebbero essenziali nella definizione del percorso, addirittura limitati a una unità. La norma, censurata dal giudice amministrativo, pare di fatto più il frutto di una normativizzazione di una prassi dell'assenza registrata

⁵² Il richiamo è alla legge 107/2015 e ai suoi decreti attuativi: il d.lgs. 66/2012 e il d.lgs. 96/2019.

negli anni precedenti che va, evidentemente a detrimento della completezza della analisi che deve essere posta a base della definizione del piano educativo. Una criticità che risulta ancor più evidente se si guarda agli artt. 5 e 6 che impongono, o meglio presuppongono, un raccordo tra profilo di funzionamento e PEI⁵³ e tra quest'ultimo e Progetto individuale⁵⁴. Raccordi difficilmente ipotizzabili al di fuori di un organo di cui non si garantisce una collegialità reale, anche in termini di composizione plurale.

E in maniera del tutto condivisibile, ad esempio, il giudice amministrativo⁵⁵, proprio facendo leva e valorizzando l'imprescindibile nesso che sus-

⁵³ Recita, infatti, l'art. 5 «*Ai sensi dell'articolo 5, comma 4, lettera a) del D.lgs. 66/2017, il Profilo di Funzionamento è il documento propedeutico e necessario alla redazione del PEI. Pertanto, è opportuno che il GLO, oltre a prendere visione del Profilo di Funzionamento, ne fornisca una sintesi che metta in evidenza le informazioni relative alle dimensioni rispetto alle quali è necessaria un'analisi puntuale, seguita dalla progettazione di interventi specifici.*

2. *Nel PEI sono riportati, attraverso una sintetica descrizione, gli elementi generali desunti dal Profilo di Funzionamento».*

⁵⁴ Art. 6, *raccordo del PEI con il progetto Individuale: «1. Nel PEI sono esplicitate indicazioni relative al raccordo tra il PEI e il Progetto Individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, al fine di realizzare una progettazione inclusiva che recepisca anche azioni esterne al contesto scolastico, coordinate dall'Ente locale, rivolte allo sviluppo della persona e alla sua piena partecipazione alla vita sociale.*

2. *Nel caso in cui il Progetto Individuale sia stato già redatto, al momento della predisposizione del PEI, è necessario riportare una sintesi dei contenuti e aggiungere informazioni sulle modalità di coordinamento e interazione con il PEI, tenendo conto delle considerazioni della famiglia.*

3. *Nel caso in cui il Progetto Individuale sia stato richiesto e non ancora redatto, è opportuno raccogliere indicazioni utili per la redazione del Progetto».*

⁵⁵ Il richiamo è a TAR Lazio, III bis, 14 settembre 2021, n. 9795, la cui efficacia è stata sospesa da Cons. Stato, VI, 26 novembre 2021, ord. n. 6330 al solo fine della sollecitata decisione nel merito. Nella richiamata decisione, il giudice di primo grado ha censurato il Decreto del Ministero dell'istruzione, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze 29 dicembre 2020, n. 182, per diversi motivi tra i quali, ai fini che qui interessano quelli relativi «*alla predeterminazione rigida e rigorosa del range delle ore di sostegno attribuibili dal GLO, con stretto legame dello stesso rispetto al "debito di funzionamento" ed esaurimento della discrezionalità tecnica dell'organo collegiale; possibilità di esonero generalizzato degli alunni disabili da alcune attività della classe, con partecipazione ad attività di laboratorio separate, in contrasto con le disposizioni di cui al d.lgs. n. 62/2017, dove la possibilità di esonero è contemplata con riferimento ai soli studenti con DSA (disturbi specifici dell'apprendimento), in presenza di ulteriori comorbidità adeguatamente certificate, e soltanto per le lingue straniere, peraltro previo assenso della famiglia e deliberazione del consiglio di classe; facoltà di predisposizione di un orario ridotto di frequenza alle lezioni, in assenza di possibilità di recuperare le ore perdute con le disposizioni di carattere generale sull'obbligo di frequenza alle lezioni»*, nonché al processo di assegnazione delle ore di

siste tra amministrazione (intesa come una organizzazione appropriata rispetto alla funzione) e funzione, con specifico riferimento alle disposizioni contenute nel richiamato decreto 182, ha ritenuto illegittima la previsione contenuta all'art. 3, comma 5, che in evidente, ma ultroneo intento semplificatorio, aveva ridotto a una unità professionale indicata dalla famiglia la partecipazione al GLO, in contrasto con la stessa previsione normativa⁵⁶ che, al contrario, prevede il plurale, evidentemente espressione della consapevolezza della possibile complessità della valutazione.

Una semplificazione attuata attraverso l'attribuzione, in assenza di una espressa previsione normativa, al dirigente scolastico di un potere di autorizzazione che, evidentemente in maniera del tutto illegittima, va ad incidere sulle stesse garanzie, anche procedurali, del soggetto.

Una dimensione che per certi versi mortifica la funzione dello stesso piano che, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, costituisce lo strumento che intercettando le dimensioni della relazione, della interazione, della socializzazione, della comunicazione, del linguaggio, dell'autonomia, dell'orientamento, nonché quelle cognitive, neuropsicologiche e dell'apprendimento, è il luogo prioritario nel quale far germogliare i reali processi inclusivi.

Un ruolo, quello dell'amministrazione come garante della realizzazione di processi inclusivi, chiaro al giudice amministrativo che, nonostante la posizione espressa dalla Corte di cassazione – secondo cui «l'omis-

sostegno. E, prima ancora, sul piano organizzativo, la illegittimità della scelta operata nel decreto viene riconosciuta in quanto la stessa delega non attribuisce alcun potere di disciplinare il funzionamento dei gruppi di lavoro in materia di inclusione, mentre la norma del decreto «finisce addirittura per conferire, in via autonoma, un potere di autorizzazione al dirigente scolastico che incide sulle garanzie procedurali delle famiglie e/o degli alunni disabili, ponendosi in evidente contrasto rispetto a quanto contemplato dalla normativa di rango primario». Nelle more della decisione del Consiglio di Stato, il Ministero, con propria nota, ha trasmesso agli istituti scolastici delle indicazioni operative per la redazione del PEI sottolineando, quanto alla composizione e funzioni del GLO, che a «tale organismo non [debbono essere] poste limitazioni al numero degli esperti indicati dalla famiglia, anche se retribuiti dalla stessa, considerato che diversamente si conferirebbe al dirigente scolastico un potere di autorizzazione (...)». È specificato inoltre che non possa essere previsto un orario ridotto di frequenza alle lezioni dovuto a terapie e/o prestazioni di natura sanitaria, né l'esonero generalizzato da alcune attività della classe. Inoltre, quanto alla assegnazione delle risorse per il sostegno e l'assistenza, nella nota si specifica, che in assenza di una modifica effettiva delle modalità di accertamento della disabilità in età evolutiva, «non è possibile predeterminare, attraverso un range, le ore di sostegno attribuibili dal GLO, con stretto legame dello stesso rispetto al "debito di funzionamento ed esautorazione della discrezionalità tecnica dell'organo collegiale».

⁵⁶ Art. 15, comma 10, legge 104/1992.

sione o le insufficienze nell'apprestamento, da parte dell'amministrazione scolastica, di quella attività doverosa si risolvono in una sostanziale contrazione del diritto del disabile all'attivazione, in suo favore, di un intervento corrispondente alle specifiche esigenze rilevate, condizione imprescindibile per realizzare il diritto ad avere pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico»⁵⁷ fondante la giurisdizione del giudice ordinario facendo leva sul concetto di discriminazione indiretta – , ebbe a trattenere la giurisdizione in capo al giudice dell'amministrazione unico titolare di reali strumenti atti a garantire la effettività dei diritti fondamentali⁵⁸.

7. Alcune riflessioni conclusive

E proprio la valorizzazione, la corretta valorizzazione, della dimensione organizzativa nella prospettiva multidimensionale, presupposto di un processo inclusivo, può rappresentare lo strumento anche per il superamento di quegli ostacoli naturalmente ricondotti alla dimensione economica delle prestazioni pubbliche, valorizzando le economie di scala che la rete può garantire.

E così, il condizionamento del diritto condizionato, che trova nel riconoscimento del nucleo duro⁵⁹ del diritto fondamentale e nel riconoscimento del bilancio come bene pubblico⁶⁰ – come momento principe di programmazione – la leva attraverso cui superare i limiti rinvenibili nel necessario contenimento della spesa, e con una terminologia che oramai può considerarsi superata, il pareggio di bilancio⁶¹, non può non

⁵⁷ Così, Cass., SU, ord. 8 ottobre 2019, n. 25101.

⁵⁸ Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione*, cit., in particolare 156 ss.

⁵⁹ Ovviamente il richiamo è alla notissima sentenza della Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80, ~~seguita~~ che ha definito l'orientamento del giudice costituzionale sul punto. Orientamento che, come si evince dal rapido richiamo nel testo, non può essere scisso da una dimensione peculiare del bilancio.

⁶⁰ Cfr. M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Firenze, 2017. In tal senso anche Corte cost., in particolare, 20 giugno 2016, n. 184; 29 novembre 2017, n. 247; 14 febbraio 2019, n. 18; 6 marzo 2019, n. 105; 16 giugno 2019, n. 227; 20 gennaio 2020, n. 4; 10 aprile 2020, n. 62.

⁶¹ Nella introduzione a quattro mani di A. CONTIERI e M. IMMORDINO, *op. cit.*, non è un caso che si rilevi che «Oggi si è affermata una concezione per cui salute e dignità dell'uomo sono uscite dalla solennità, ma anche dall'astrattezza dei principi per divenire concreto ed effettivo rispetto e difesa della persona, per cui questi diritti non devono essere negoziabili con la compatibilità di bilancio» (16). Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, *Bilancio pubblico e diritti fondamentali tra buon andamento e appropriatezza*, cit.

evidenziare proprio la centralità del momento organizzativo evitando, altresì che la stessa amministrazione offra interpretazioni inclusive di facciata atte a giustificare deficit organizzativi⁶². Come detto, l'organizzazione del sistema, e la stessa autonomia garantitagli dalla Carta costituzionale, sono esse stesse funzionali alla azionabilità del diritto la cui consistenza viene misurata, e al contempo garantita, proprio dai profili prestazionali. E così, come ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza, non residua, ad esempio, all'amministrazione scolastica un potere di rivalutare i bisogni ottimali del soggetto «*semmai residua un margine di discrezionalità in ordine alle soglie di protezione ulteriore e la definizione concreta delle modalità operative, volte comunque a predisporre interven-*

si veda altresì, tra i numerosi autori che hanno affrontato il tema, in aggiunta agli autori richiamati nell'approfondimento menzionato, A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2343 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, 2336 ss.; ID., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, t. I, Milano 2014, pp. 375 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consultaonline.it*, n. 1/2017.

⁶² Sul punto la giurisprudenza è molto ampia. Sia consentito richiamare in particolare la giurisprudenza del giudice amministrativo siciliano che in diverse occasioni ha manifestato una particolare sensibilità a cura ricostruttiva. Tra le tante decisioni si veda, ad esempio Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 26 giugno 2020, n. 482, nella quale si precisa che «*il diritto all'istruzione è parte integrante del riconoscimento della garanzia dei diritti dei disabili, per il conseguimento di quella pari dignità sociale che consente il pieno sviluppo e l'inclusione della persona umana con disabilità e che l'alunno disabile ha diritto a seguire il corso degli studi obbligatori utilizzando una serie di strumenti previsti come obbligatori ed inderogabili al fine di garantire l'effettiva integrazione e l'effettiva partecipazione all'apprendimento.*

Il diritto all'istruzione dei disabili (...) passa attraverso l'attivazione dell'Amministrazione scolastica per la sua garanzia, mediante le doverose misure di integrazione e sostegno atte a rendere possibile ai portatori disabili la frequenza delle scuole e l'insieme delle pratiche di cura e riabilitazione necessarie per il superamento obero il miglioramento della condizione di disabilità (...)». Significativamente, muovendo da tale presupposto è stato censurato il comportamento dell'amministrazione che aveva provveduto alla materiale approvazione del PEI a fine anno scolastico, ~~la quale precisa~~ che il raggiungimento degli obiettivi del PEI non ha carattere formale, ma sostanziale, non essendo sufficiente a soddisfare l'interesse della minore disabile grave l'essere stata ammessa all'esame di Stato ed essere stata licenziata con il voto finale di 6/10, dovendo alla stessa essere garantito il diritto ad acquisire abilità e miglioramenti durante l'intero *iter* scolastico, come prevede l'art. 11 del d.lgs. n. 62/2017 (ritenuto dal giudice amministrativo violato nella fattispecie).

precisando

ti corrispondenti alle esigenze rilevate» che vanno rispettate «*con rigore ed effettività»* dall'amministrazione, e in ciò radicando, ma il discorso porterebbe lontano, una vera e propria responsabilità in capo all'amministrazione correlata a un obbligo⁶³ che, nella prospettiva considerata, dovrebbe riguardare non solo una tempestiva adozione dello strumento di definizione dei contenuti del diritto, ma anche l'adeguamento del percorso, in considerazione del naturale evolversi delle condizioni personali del soggetto e, soprattutto, la sua collocazione nella dimensione complessiva della rete per la persona.

Una dimensione che, come riconosciuto dallo stesso giudice amministrativo⁶⁴, in un quadro teso a garantire il pieno godimento del diritto e, dunque, la sua effettività, comporta una riqualificazione degli stessi servizi, ove connessi, appunto, alla stessa garanzia del diritto fondamentale, giungendo⁶⁵ così, anche a una diversa imputazione dei costi che, se riferiti a un servizio pubblico correlato alla garanzia di effettività del diritto all'istruzione, non possono non ricadere sulla stessa amministrazione⁶⁶.

In questo quadro, dunque, è chiaro che il processo inclusivo non può prescindere da una svolta culturale che valorizzi il momento organizzativo nella sua dimensione di rete, secondo una gradualità dello stesso processo inclusivo che non può limitarsi alla sola integrazione scolastica⁶⁷,

⁶³ La dimensione obbligatoria viene evidenziata da V. Atripaldi nei lavori richiamati e poi ripresa anche da F. FRACCHIA, *Il sistema nazionale di istruzione e formazione*, Torino, 2008. Sul punto cfr. anche le riflessioni contenute nei contributi contenuti in AA. VV., *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. Marzuoli, Bologna, 2003.

⁶⁴ Si v. *supra* nota § 5.

⁶⁵ C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 128-129 il quale sottolinea come la Corte costituzionale, «*nell'asseverare una rilettura delle disposizioni della Costituzione alla luce dell'evoluzione della coscienza sociale e della legislazione in materia, ha finito per offrire ad essi una piena protezione di livello costituzionale, esplicitandone peraltro dimensioni nuove, sinora sconosciute, ma pur sempre espressive di valori già sottesi allo stesso dettato costituzionale*». In senso analogo S. SCAGLIARINI, *L'incessante dinamica della vita moderna. I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, 2013, 235 ss., secondo il quale «*grazie alla valorizzazione del paradigma della dignità umana e del pieno sviluppo della persona, si assiste ad una rilettura pretoria dell'art. 38 Cost., per trarne profili sconosciuti ad un'interpretazione letterale*».

⁶⁶ Sul punto si rinvia anche alle osservazioni di A. CONTIERI e M. IMMORDINO, *op. cit.*, 17.

⁶⁷ Sul punto la dottrina e la giurisprudenza sono sterminate. Per tutti sia consentito richiamare Cons. Stato, I, 15 luglio 2020, n. 1331 nella quale si sottolinea che «*il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, di cui il diritto all'integrazione scolastica costi-*

ma necessita di una visione e di competenze dei diversi attori della rete che siano in grado di mettere in campo quelle sinergie essenziali per la co-progettazione e realizzazione del progetto di vita dell'individuo, ma anche per la costruzione e sviluppo di quegli elementi di contesto (sociale) che, superando le differenze, alimentano la costruzione di un modello sociale realmente inclusivo. Dunque, un modello che garantisca, nel rispetto delle differenze, eguali opportunità a tutti, evitando che processi inclusivi di facciata producano solo privilegi e frustrazioni.

Il nucleo del processo, pertanto, va radicato nell'irrinunciabile principio di uguali opportunità, soprattutto nell'accesso ai percorsi di costruzione delle competenze, poiché, diversamente opinando, quei mutamenti dell'ordine naturale che hanno prodotto cambiamenti nello stesso sistema organizzativo attraverso la *rule of law*, il suffragio universale, la (tutt'ora in costruzione) *gender equality* non saranno altro che fonte di un mero catalogo di opportunità, finemente riprodotto su una installazione grafica posta a copertura dei lavori di restauro di un palazzo che, però, era, e rimarrà, un elegante palazzo come quello della tenuta dei Crawley della fittizia Downton Abbey dove i piani sono perimetri di classe e le scale solo ambiti di passaggio per servizio e non certo per la mobilità sociale o per eguaglianza sostanziale.

tuisce parte integrante, ha il suo fondamento nell'articolo 34 della Costituzione, al pari di quello delle persone normo-dotate. Esso è intrinsecamente connesso allo sviluppo della personalità per il legame esistente tra il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 Cost., ed il diritto all'istruzione, di cui all'articolo 34 Cost. L'integrazione scolastica delle persone con disabilità costituisce fattore fondamentale dello sviluppo della personalità e trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 38 (Corte Costituzionale, sentenza n. 215/1987, ribadito di recente nella sentenza n. 83/2019). Tali diritti hanno avuto pieno riconoscimento anche sul piano europeo nell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, nell'art.2 del Primo Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, primo comma, nell'art. 15 della Carta Sociale Europea. In base a quanto disposto dalla legge-quadro n. 104/1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili e dal d.lgs. n. 297/1994, recante disposizioni legislative in materia di istruzione, che sanciscono il diritto del disabile all'integrazione scolastica ed allo sviluppo delle sue potenzialità nell'apprendimento, nella comunicazione e nelle relazioni, per consentirgli il raggiungimento della massima autonomia possibile, gli istituti scolastici sono tenuti ad assicurare l'integrazione configurando percorsi educativi individualizzati (art. 12 l. n. 105/1992). Questo vale sia per gli studenti minorenni sia per quelli che abbiano raggiunto la maggiore età. Non si rinviene, infatti, dalla normativa applicabile alcuna disposizione che osti all'iscrizione dell'alunno disabile, il quale abbia già compiuto diciotto anni, alla prima classe della scuola secondaria di II grado. Non solo, dunque, il limite di età del diciottesimo anno è privo di rilevanza ostativa, ma il diritto all'istruzione e alla integrazione scolastica deve ritenersi violato ove si neghi ad uno studente disabile maggiorenne la possibilità di accedere alla scuola media superiore».

