ISSN 1971-9892

Il principio di inclusione quale criterio di conformazione dell'azione amministrativa

fascicolo
2026/III

CONSULTA ONLINE

CARMENCITA GUACCI

19 ottobre 2026

CONSULTA ONLINE

RIVISTA GIURIDICA SCIENTIFICA DI CLASSE A - AREA 12 - ISSN 1971-9892 – FONDATORE: PROF. PASQUALE COSTANZO

CARMENCITA GUACCI

Il principio di inclusione quale criterio di conformazione dell'azione amministrativa

TITLE *The Principle of Inclusion as a Criterion for Shaping Administrative Action*

ABSTRACT Il contributo esamina l'emersione del principio di inclusione quale criterio conformativo dell'azione amministrativa, alla luce dell'evoluzione costituzionale e sovranazionale della tutela delle persone con disabilità. L'indagine valorizza l'inclusione come principio idoneo a incidere sulla determinazione dell'interesse pubblico, sull'istruttoria procedimentale e sull'esercizio della discrezionalità amministrativa. Particolare attenzione è dedicata alla fruizione dei luoghi della cultura, assunta quale ambito paradigmatico nel quale la partecipazione effettiva della persona concorre alla definizione del contenuto stesso dell'interesse pubblico. L'inclusione emerge così sia come finalità dell'azione amministrativa sia come criterio che ne orienta dall'interno modalità e risultati.

This article examines the emergence of the principle of inclusion as a criterion shaping administrative action in light of the constitutional and supranational evolution of the protection afforded to persons with disabilities. The analysis highlights inclusion as a principle capable of influencing the identification of the public interest, the administrative fact-finding process, and the exercise of administrative discretion. Particular attention is devoted to the enjoyment of cultural sites and institutions, regarded as a paradigmatic field in which the effective participation of the individual contributes to defining the very content of the public interest. Inclusion thus emerges both as an objective of administrative action and as a guiding criterion that shapes its processes and outcomes from within.

KEYWORDS Inclusione; diritti delle persone con disabilità; accessibilità; istruttoria; discrezionalità amministrativa

Inclusion; Disability Rights; Accessibility; Administrative Investigation; Administrative Discretion.

AUTHOR Professoressa associata di Diritto amministrativo - Università degli studi di Salerno

Contributo scientifico sottoposto a referaggio

* * *

SOMMARIO 1. Introduzione. Dal diritto all'accessibilità al diritto all'inclusione. – 2. L'inclusione delle persone con disabilità tra Costituzione e fonti sovranazionali. – 3. Oltre l'accessibilità: l'inclusione come principio dell'azione amministrativa. – 4. Inclusione e interesse pubblico. – 5. La fruizione inclusiva dei luoghi della cultura: una nuova declinazione dell'interesse pubblico. – 6. Inclusione, procedimento e discrezionalità amministrativa. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione. Dal diritto all'accessibilità al diritto all'inclusione

Negli ultimi decenni il tema della disabilità ha progressivamente assunto una posizione centrale nel dibattito giuridico, politico e sociale, accompagnando una profonda evoluzione del rapporto tra individuo, diritti fondamentali e pubblici poteri. Tale evoluzione si è manifestata nel progressivo superamento di una concezione della disabilità prevalentemente fondata sulla dimensione sanitaria o assistenziale, a favore di una prospettiva che valorizza la persona nella sua interezza e ne riconosce il diritto a partecipare pienamente alla vita della comunità. In questo contesto, l'attenzione dell'ordinamento si è progressivamente spostata dalla mera protezione della condizione di fragilità alla promozione di condizioni idonee a garantire l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali[1].

In tale percorso, un ruolo fondamentale è stato svolto dal principio di accessibilità, tradizionalmente inteso quale strumento volto a rimuovere gli ostacoli che impediscono alle persone con disabilità la fruizione di luoghi, servizi e attività di interesse collettivo. L'accessibilità ha rappresentato, e continua a rappresentare, una conquista essenziale nel processo di attuazione dell'eguaglianza sostanziale sancita dall'art. 3, comma 2, Cost.[2], poiché consente di intervenire sulle condizioni materiali che limitano la libertà e l'autonomia della persona. La progressiva eliminazione delle barriere architettoniche, sensoriali e comunicative costituisce infatti uno degli strumenti attraverso i quali l'ordinamento realizza il compito costituzionale di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Tuttavia, l'evoluzione del quadro normativo nazionale e sovranazionale sembra oggi evidenziare l'emersione di una prospettiva ulteriore, nella quale l'accessibilità non appare più sufficiente a esprimere la complessità delle esigenze connesse alla piena partecipazione

---

[1] Sul progressivo superamento del modello assistenziale della disabilità e sull'affermazione di una concezione fondata sui diritti, sull'autonomia e sulla partecipazione della persona, v. F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali,* in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2008, 535-559; V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite,* in *Famiglia e diritto*, 2011, 310 ss.; E. VIVALDI, *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall'approvazione della legge n. 112/2016*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019, 1-32.

[2] Sul principio di eguaglianza sostanziale e sul compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, v. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali,* in *Scritti in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, 97 ss.; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, VI ed., 2018, 167 ss.

delle persone con disabilità alla vita sociale, culturale ed economica della comunità. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, così come la successiva elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, hanno progressivamente valorizzato il concetto di inclusione[3], ponendo al centro non soltanto il problema dell'accesso ai luoghi e ai servizi, ma quello dell'effettiva partecipazione della persona ai contesti nei quali si sviluppano le relazioni sociali e si realizza la personalità individuale[4].

Sotto questo profilo, accessibilità e inclusione non possono essere considerate nozioni equivalenti. L'accessibilità presuppone l'esistenza di uno spazio, di un servizio o di un'attività e si propone di renderli fruibili anche alle persone con disabilità. L'inclusione richiede invece che l'organizzazione degli spazi, dei servizi e delle attività sia concepita fin dall'origine tenendo conto della pluralità delle condizioni personali presenti nella società. Se l'accessibilità tende a rimuovere le barriere che ostacolano l'ingresso, l'inclusione mira a garantire l'effettiva appartenenza della persona alla comunità di riferimento[5].

Tale passaggio assume particolare rilevanza nell'ambito del diritto amministrativo. Se l'accessibilità è stata prevalentemente concepita come un insieme di obblighi e misure finalizzati alla tutela di specifiche situazioni soggettive, l'inclusione è suscettibile di incidere più profondamente sulle modalità di esercizio dell'azione amministrativa.

La questione emerge con particolare evidenza nel settore della fruizione dei luoghi della cultura. Musei, biblioteche, archivi, aree archeologiche e complessi monumentali costituiscono infatti spazi nei quali si realizza una dimensione essenziale della cittadinanza democratica, rappresentata dall'accesso alla conoscenza, alla memoria collettiva e al patrimonio culturale della comunità. In tali contesti, il problema non consiste soltanto nel consentire l'ingresso fisico delle persone con disabilità, ma nel garantire che l'esperienza culturale possa essere effettivamente condivisa e vissuta in condizioni di pari dignità[6].

---

[3] Sul passaggio dall'accessibilità all'inclusione e sull'affermazione del modello sociale della disabilità, v. V. VADALÀ, *La tutela delle disabilità,* Giuffrè, Milano, 2009, 67 ss.; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2020, 35 ss.

[4] Cfr. artt. 9 e 30 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con l. 3 marzo 2009, n. 18. In particolare, mentre l'art. 9 individua nell'accessibilità una condizione per consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita, l'art. 30 riconosce il diritto a prendere parte, su base di uguaglianza con gli altri, alla vita culturale.

[5] Sul rilievo costituzionale dell'inclusione quale proiezione dei principi di eguaglianza sostanziale e di pieno sviluppo della persona, cfr. Corte cost., sent. n. 215 del 1987, che, nel riconoscere la centralità dell'inserimento scolastico delle persone con disabilità, ne sottolinea la funzione ai fini del pieno sviluppo della personalità e della partecipazione alla vita sociale; Corte cost., sent. n. 80 del 2010, che, nel solco della precedente giurisprudenza, ribadisce la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità e individua nell'integrazione scolastica uno strumento essenziale per assicurarne l'effettività.

[6] Sul rapporto tra dignità, eguaglianza e condizione delle persone con disabilità, v. S. GRAUMANN, *Human Dignity and People with Disabilities*, in M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword, D. Mieth (eds.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity. Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 484-491; L. BARCLAY, *Disability with Dignity: Justice, Human Rights and Equal Status,* London-New York, Routledge, 2019.

L'accesso alla cultura da parte delle persone con disabilità pone pertanto questioni che trascendono il tradizionale tema dell'eliminazione delle barriere architettoniche investendo le modalità attraverso cui l'amministrazione organizza e governa la fruizione dei luoghi della cultura. La prospettiva inclusiva tende, infatti, a mettere in discussione modelli decisionali costruiti attorno a un destinatario astratto e indifferenziato dell'azione pubblica, richiedendo una crescente attenzione verso la concreta condizione delle persone coinvolte dagli effetti delle decisioni amministrative.

Muovendo da tali premesse, il presente contributo si propone di verificare se e in quale misura il passaggio dal diritto all'accessibilità al diritto all'inclusione[7] sia destinato a incidere sulla configurazione dell'azione amministrativa. L'ipotesi che si intende sviluppare è che l'inclusione delle persone con disabilità non costituisca soltanto un diritto da garantire né un mero obiettivo delle politiche pubbliche, ma rappresenti un principio capace di orientare l'individuazione, la ponderazione e la realizzazione dell'interesse pubblico, incidendo, in particolare, sul procedimento amministrativo e sull'esercizio della discrezionalità amministrativa[8].

2. L'inclusione delle persone con disabilità tra Costituzione e fonti sovranazionali

L'inclusione delle persone con disabilità trova il proprio fondamento in un insieme di principi costituzionali e sovranazionali che hanno progressivamente trasformato il modo di intendere il rapporto tra individuo, diritti fondamentali e pubblici poteri[9].

---

[7] Sul rapporto tra tutela dei diritti delle persone con disabilità, eguaglianza sostanziale e inclusione, con particolare riferimento al diritto all'istruzione, v. A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. cap. III; ID., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio,* in Dirittifondamentali.it, 3/2022, 30 ss. Le riflessioni sviluppate in tale ambito assumono rilievo, in una prospettiva più ampia, ai fini della ricostruzione dell'inclusione quale condizione per l'effettiva partecipazione della persona alla vita della comunità. Con specifico riferimento all'accessibilità dei luoghi di interesse culturale, v. C. GUACCI, *L'interesse all'accessibilità delle persone disabili ai luoghi di interesse culturale: il potere autorizzatorio della Soprintendenza*, in A. Lamberti (a cura di), *Scuola, Università e Ricerca: Diritti, Doveri e Democrazia nello "Stato di Cultura"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 801 ss.

[8] Sulla progressiva conformazione dell'esercizio del potere amministrativo e sulle trasformazioni della discre*zionalità, v., in termini generali,* A. SANDULLI, *Alle origini della discrezionalità,* in *Annuario 2022. Discrezionalità e amministrazione,* Atti del Convegno di Bologna, 7- 8 ottobre 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 13 ss.; S. PERONGINI, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa, Das intendierte Ermessen, das null Ermessen e la maturazione del potere amministrativo discrezionale,* Giappichelli, Torino, 2025, 89 ss.

[9] Sul fondamento costituzionale della tutela delle persone con disabilità e sulla progressiva affermazione del paradigma inclusivo, v., tra gli altri, C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 34-35; ID., *I principi-valori della «pari dignità sociale» e del «pieno sviluppo della persona umana» quale fondamento costituzionale della tutela delle persone con disabilità,* in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011; L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale,* in F.

Nel quadro costituzionale, tale evoluzione trova il proprio riferimento anzitutto negli articoli 2 e 3 della Costituzione. Il principio personalista[10] impone il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili della persona, mentre il principio di eguaglianza sostanziale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'inclusione costituisce, pertanto, una delle più significative modalità attraverso cui il principio di eguaglianza sostanziale trova concreta attuazione, trasformando il riconoscimento formale dei diritti in una reale possibilità di partecipazione alla vita collettiva[11]. In tale quadro assumono rilievo anche gli artt. 9 e 38 Cost., che, pur operando su piani differenti, concorrono a delineare un sistema costituzionale orientato alla promozione della persona e all'effettività dei suoi diritti. Il riferimento alla cultura, da un lato, e alla tutela delle persone con disabilità, dall'altro, consente di collocare l'inclusione entro una trama costituzionale che supera la dimensione meramente assistenziale. Il quadro costituzionale trova ulteriore sviluppo nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge n. 18 del 2009. La Convenzione segna il definitivo superamento del modello medico della disabilità, affermando una concezione fondata sull'interazione tra le condizioni personali e le barriere presenti nell'ambiente sociale, culturale e istituzionale[12].

Cortese, M. Tomasi (a cura di), *Le definizioni nel diritto*. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015, Napoli, 2016, 335-364; A.D. MARRA, *Disabilità, bioetica e ragionevolezza. Ragionamenti minimi di diritti umani, evoluzione tecnologica e vita quotidiana,* Cedam, Padova, 2017, 30 ss.; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in Costituzionalismo.it, 2/2017; V. D'ALESSANDRO, *Persone con disabilità, capacità, diritti fondamentali*, in Persona e mercato, 2/2024, 559-590.

[10] Sul principio personalista e sul rapporto tra gli artt. 2 e 3 Cost., *ex multis*, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio,* Giuffrè, Milano, 1952, 37, ss.; G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1987, 211, ss

[11] Sul fondamento costituzionale dell'inclusione delle persone con disabilità meritano particolare attenzione le riflessioni di Armando Lamberti, il quale ricostruisce il diritto all'istruzione delle persone con disabilità quale diritto sociale fondamentale, desumibile da una lettura sistematica degli artt. 2, 3, 34 e 38 Cost. Secondo l'Autore, il paradigma inclusivo costituisce diretta espressione dei principi personalista, solidaristico e di eguaglianza sostanziale, poiché mira a garantire non soltanto la rimozione delle condizioni di svantaggio, ma l'effettiva partecipazione della persona alla vita della comunità e il pieno sviluppo della sua personalità. In tale prospettiva, il superamento della tradizionale concezione medico-assistenziale della disabilità e l'affermazione del modello sociale conducono a considerare l'inclusione quale criterio interpretativo dell'intero sistema di tutela dei diritti delle persone con disabilità, valorizzando il ruolo dei pubblici poteri nell'assicurare l'effettività dei diritti sociali e la piena dignità della persona. Cfr. A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio,* cit., spec. 30-37; ID., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in questa Rivista, Studi 2022/III, 1165 ss. Le richiamate riflessioni, pur sviluppate con specifico riferimento al diritto all'istruzione, offrono coordinate interpretative di carattere generale, idonee a sostenere una più ampia ricostruzione dell'inclusione quale principio dell'ordinamento, suscettibile di orientare anche l'azione amministrativa nella definizione e nella realizzazione dell'interesse pubblico.

[12] Sulla tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, dei diritti sociali nella dimensione europea, v. D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona,* in *Rivista italiana di diritto pubblico comuni*tario, 2013, 1175-1188.

In tale contesto, la disabilità non viene ricondotta esclusivamente a una condizione individuale, ma all'interazione tra le menomazioni della persona e le barriere ambientali e sociali che possono ostacolarne la piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri[13]. Particolarmente rilevanti risultano gli artt. 9 e 30 della Convenzione. Il primo riconosce il diritto all'accessibilità quale presupposto per l'esercizio degli altri diritti fondamentali; il secondo impone agli Stati di garantire alle persone con disabilità la partecipazione alla vita culturale su base di uguaglianza con gli altri cittadini. La prospettiva adottata dalla Convenzione appare tuttavia più ampia rispetto alla semplice eliminazione delle barriere fisiche, poiché mira a promuovere la piena partecipazione della persona alla vita sociale e culturale[14].

Ne deriva una concezione dell'inclusione che, senza esaurirsi nell'accessibilità, richiede ai pubblici poteri di predisporre le condizioni necessarie affinché le persone con disabilità possano partecipare effettivamente ai diversi ambiti della vita sociale e culturale. Essa esprime una concezione dinamica dell'eguaglianza, nella quale i pubblici poteri non sono chiamati soltanto a eliminare gli ostacoli materiali, ma anche ad adottare tutte le misure necessarie affinché la persona possa sviluppare pienamente la propria personalità e partecipare, in condizioni di pari dignità, alla vita della comunità[15].

Le coordinate costituzionali e sovranazionali sin qui richiamate consentono, dunque, di collocare l'inclusione oltre la dimensione della mera tutela individuale. Occorre, a questo punto, verificare in quale misura esse siano suscettibili di incidere sull'azione amministrativa e, in particolare, sulla costruzione dell'interesse pubblico.

---

[13] Sul progressivo superamento della concezione medico-assistenziale della disabilità e sull'affermazione di un modello fondato sui diritti, sull'autonomia e sulla partecipazione della persona, v. S. FAVALLI, *Disabilità, diritti umani e diritto internazionale,* Giuffrè, Milano, 2020, 32 ss.; con specifico riferimento alla rilettura della condizione della persona con disabilità alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006, v. A. CORDIANO, *Disabilità e intersezionalità, rileggendo la Convenzione di New York sui diritti delle persone disabili,* in *Famiglia e diritto*, 2024, 293 ss., spec. 297 ss.

[14] Sul rilievo assunto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nell'interpretazione delle garanzie riconosciute alle persone con disabilità, cfr. Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80, che, con specifico riferimento all'art. 24 della Convenzione, riconduce il diritto all'istruzione delle persone con disabilità nell'ambito dei diritti fondamentali e sottolinea la necessità di predisporre misure idonee a garantirne l'effettività; Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, che, richiamando la precedente pronuncia, ribadisce che la natura fondamentale del diritto, tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione, impone alla discrezionalità del legislatore il rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie.

[15] Sul principio di eguaglianza sostanziale e sulla sua incidenza nell'effettività dei diritti sociali, v. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali,* cit., 97 ss.; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 167 ss. Con specifico riferimento all'evoluzione della tutela delle persone con disabilità, v. I. DEL BAGNO, *Da incapaci a disabili. Minorati sensoriali e cultura dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2021. Particolarmente significativa, in tale prospettiva, è la ricostruzione del passaggio da una concezione della disabilità fondata sull'incapacità a una tutela incentrata sulla persona e sull'effettività dei suoi diritti.

3. Oltre l'accessibilità: l'inclusione come principio dell'azione amministrativa

La rilevanza dell'inclusione non si esaurisce sul piano della tutela dei diritti, ma è suscettibile di riflettersi sulle modalità di esercizio dell'azione amministrativa.[16] La tradizionale configurazione dell'interesse pubblico come interesse definito in termini astratti e tendenzialmente uniformi si confronta sempre più frequentemente con la necessità di considerare la concreta posizione delle persone sulle quali la decisione amministrativa è destinata a incidere. Tale fenomeno emerge con particolare evidenza nelle materie caratterizzate dalla presenza di diritti fondamentali, nelle quali la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere un'attività di ponderazione che non può prescindere dalla considerazione delle differenti condizioni dei soggetti interessati[17].

L'inclusione assume, pertanto, una funzione che trascende la dimensione delle politiche pubbliche settoriali configurandosi come principio idoneo a orientare l'esercizio delle funzioni amministrative.

Sul piano amministrativo, il principio di eguaglianza sostanziale richiede che l'esercizio delle funzioni pubbliche tenga conto delle condizioni che possono ostacolare l'effettivo godimento dei diritti[18].

In questa prospettiva, l'inclusione può assumere rilievo quale criterio di conformazione dell'azione amministrativa.

Ciò non significa che l'inclusione si configuri come un interesse assoluto o necessariamente prevalente rispetto agli interessi coinvolti. Essa opera, piuttosto, all'interno delle dinamiche di ponderazione proprie dell'attività amministrativa, quale criterio suscettibile di incidere sulle modalità attraverso cui i diversi interessi vengono considerati e bilanciati.

L'inclusione viene così in rilievo non come valore meramente esterno all'esercizio del potere, ma come criterio suscettibile di conformare le modalità di esercizio. Occorre allora verificare come tale incidenza si rifletta, anzitutto sulla stessa configurazione dell'interesse pubblico.

---

[16] Sull'evoluzione dell'azione amministrativa verso una considerazione non meramente formale degli interessi affidati alla cura dell'amministrazione e sulla rilevanza del risultato dell'azione pubblica, v. L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni, in Diritto amministrativo*, 1/1999, 57 ss.; A. CONTIERI, *Amministrazione consensuale e amministrazione di risultato*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati,* Atti del Convegno di Palermo, 27-28 febbraio 2003, Giappichelli, Torino, 2004; ID., *Principio di buon andamento e vizi dell'atto amministrativo*, in AA.VV., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 95-106.

[17] Sul rapporto tra diritti fondamentali e attività amministrativa, v. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013, 39 ss.; F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2025, 103 ss.

[18] Sul principio di eguaglianza sostanziale quale criterio conformativo dell'azione dei pubblici poteri, v. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 557 ss.; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo,* Laterza, Roma-Bari, 2009, 121 ss. Con specifico riferimento alla tutela delle persone con disabilità, cfr. Corte cost., sent. n. 215 del 1987.

4. Inclusione e interesse pubblico

Tradizionalmente, l'interesse pubblico ha costituito il criterio ordinatore dell'azione amministrativa e il parametro cui è funzionalizzato l'esercizio del potere. La dottrina amministrativistica ha da tempo evidenziato come l'interesse pubblico non possa essere inteso quale nozione immutabile o rigidamente predefinita, ma costituisca una categoria aperta, il cui contenuto si determina alla luce dei principi costituzionali e dei valori espressi dall'ordinamento[19]. In questa direzione, anche la riflessione costituzionalistica ha posto in luce come l'interpretazione della Costituzione non possa arrestarsi al dato meramente testuale, ma debba confrontarsi con l' evoluzione della realtà sociale e con la dimensione

[19] Sul progressivo superamento della concezione dell'interesse pubblico quale entità dogmatica astratta, monolitica e immanente – tipica dell'impostazione stato centrica ottocentesca, che lo configurava come un *prius* logico e formale interamente racchiuso nel precetto legislativo – sia consentito il rinvio alla fondamentale voce enciclopedica di M.S. GIANNINI, *Interesse pubblico*, in *Encicl. dir.*, XXII, Giuffrè, Milano, 1972, 261 ss., il quale ne ha definitivamente svelato la natura storicamente relativa, dinamica e strutturalmente frammentata. La dottrina più avvertita ha da tempo chiarito che l'interesse pubblico non si offre all'amministrazione come un dato precostituito e impermeabile alle istanze sociali, bensì come un «concetto a contenuto indeterminato», una categoria aperta che necessita di essere riempita di significato concreto solo al momento dell'esercizio della funzione (v. sul punto A. ROMANO TASSONE, *Dalla sanzione alla cura dell'interesse. Saggi sulla funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 45 ss.). Questo passaggio epocale dalla "monade" astratta alla "scomposizione" degli interessi ha trovato il suo naturale approdo teorico nella ridefinizione del potere discrezionale non più come mero arbitrio o scelta insindacabile, ma come l'attività logico-giuridica di ponderazione, comparazione e bilanciamento di una pluralità di interessi coesistenti (pubblici primari, pubblici secondari, collettivi e privati): la pietra miliare in tal senso resta la ricostruzione di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e forme*, Giuffrè, Milano, 1939. Di conseguenza, la dematerializzazione dell'interesse astratto ha spostato il baricentro dell'indagine dogmatica dall'atto al *procedimento*: quest'ultimo non è più inteso come una rigida sequenza di formalità interne, bensì come lo "spazio democratico" e il luogo geometrico in cui i diversi interessi confliggenti emergono e partecipano alla conformazione della decisione finale. L'interesse pubblico cessa così di essere un dogma calato dall'alto per farsi "risultante" dialettica del confronto procedimentale (in questa esatta prospettiva, si veda il saggio seminale di F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1952, 118 ss., nonché M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo tra amministrazione e giudici*, in *Foro it.*, 1981, V, 129 ss.); V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, 63 ss.; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, ESI, Napoli, 1997, 112 ss.. Sul tema, v. S. PERONGINI, *Stato costituzionale di diritto e provvedimento amministrativo,* in Id. (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione, Atti del convegno, Salerno 14-15 novembre 2014,* Giappichelli, Torino, 2017, 10, il quale sottolinea che «il provvedimento amministrativo non è più la sintesi della dialettica fra autorità e libertà, perché non è più espressione della sovranità. (...) La Costituzione rende recessivo il momento dell'autorità nella dinamica relativa all'esercizio del potere». A. Contieri, F. Francario, M. Immordino, A. Zito (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

Questo impianto teorico trova oggi costante e rigorosa applicazione nella più recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale. Il superamento del mero ripristino della legalità astratta quale giustificazione sufficiente dell'agire pubblico è stato limpidamente ribadito dalla Corte Cost., sent. n. 88 del 2025, la quale ha evidenziato come l'esercizio del potere di autotutela (ex art. 21-*nonies* l. n. 241/1990) imponga sempre un severo scrutinio di bilanciamento proporzionale tra l'interesse pubblico concreto e l'affidamento legittimo ingenerato nel privato, escludendo l'esistenza di un interesse pubblico *in re ipsa* all'annullamento. In perfetta consonanza, il Cons. di Stato, sez. V, 12 novembre 2025, n. 6709; Cons. di Stato, Sez. V, 15 aprile 2026, n. 2982.

materiale dell'ordinamento, nella quale i principi fondamentali acquistano concreta effettività[20].

Su queste premesse, l'inclusione assume una valenza che trascende la tutela della singola situazione soggettiva, concorrendo a orientare l'azione dei pubblici poteri verso la rimozione non soltanto delle barriere materiali, ma anche di quelle organizzative, culturali e relazionali che ostacolano la piena partecipazione della persona alla vita della comunità. Essa, pertanto, non identifica un interesse particolare contrapposto all'interesse generale, ma concorre alla determinazione del suo contenuto. Essa non opera come limite esterno all'esercizio del potere amministrativo, bensì come principio interno alla costruzione dell'interesse pubblico, orientando l'amministrazione verso soluzioni che rendano effettiva la partecipazione di tutti alla vita della comunità.

Tale ricostruzione si inscrive nelle più recenti trasformazioni del diritto amministrativo, caratterizzate dalla crescente incidenza dei principi costituzionali sulle modalità di esercizio del potere[21]. L'affermazione del paradigma inclusivo non comporta, evidentemente, la trasformazione di ogni interesse pubblico in un interesse esclusivamente sociale, né determina l'automatica prevalenza delle esigenze riconducibili alle persone con disabilità rispetto agli altri interessi coinvolti. Essa richiede, piuttosto, che l'inclusione entri stabilmente tra i parametri che l'amministrazione è chiamata a considerare nell'individuazione dell'interesse pubblico concreto, concorrendo al bilanciamento con gli altri interessi rilevanti secondo i criteri di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza[22].

---

[20] In tale prospettiva appaiono significative le riflessioni di P. Piluso, il quale, riprendendo la teoria della Costituzione materiale, evidenzia come la Costituzione non possa essere interpretata quale insieme statico di disposizioni, ma debba essere letta alla luce della continua interazione tra dato normativo, realtà sociale ed evoluzione dei principi costituzionali. In questa prospettiva, il significato delle categorie costituzionali si sviluppa attraverso un processo interpretativo che tiene conto della trasformazione dei valori espressi dalla comunità e dell'impegno dei pubblici poteri nella loro concreta attuazione. Cfr. P. PILUSO, "*Costituzione economica" e teoria della Costituzione materiale*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 2/2023, 357 ss., spec. § 2; più in generale, M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra Costituzione formale e Costituzione materiale,* ora in *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1996, 1845 ss.

[21] Sul carattere dinamico dell'interesse pubblico e sul suo progressivo conformarsi ai principi costituzionali, v. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, spec. parte I; F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, ult. ed.; M.A. SANDULLI, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2023, A. POLICE, *Principi generali dell'azione amministrativa,* in M. R. Spasiano, D. Corletto, M. Gola, D.U. Galetta, A. Police, C. Cacciavillani (a cura di), *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Giuffrè, Milano, 2012, 73 ss. Ancora sui principi: F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2016, 1 ss.

Con specifico riferimento alla trasformazione dell'esercizio del potere amministrativo e al ruolo dei diritti fondamentali nella ridefinizione dell'interesse pubblico, v. S. PERONGINI, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa. Das intendierte Ermessen, das Null Ermessen e la maturazione del potere amministrativo discrezionale*, cit., spec. 89 ss.; A. SANDULLI, *La discrezionalità amministrativa*, in *Annuario AIPDA 2022 – Discrezionalità e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, spec. 13 ss.

[22] F. FLEINER, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Fritz Fleiner, Tübingen, 1912; A. AZZENA, *Natura e limiti dell'eccesso di potere amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1976; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giurisdizionale sull'amministrazione pubblica*, *Diritto processuale amministrativo*, 1983, 371 ss.; G. MORBIDELLI,

Sotto questo profilo, la decisione amministrativa non può essere costruita esclusivamente assumendo un destinatario astratto e indifferenziato, ma deve confrontarsi con la pluralità delle condizioni personali presenti nella realtà sociale[23]. L'interesse pubblico viene così a definirsi attraverso un processo di emersione e composizione degli interessi rilevanti, nel quale anche le esigenze connesse alla piena partecipazione delle persone con disabilità acquistano una specifica rilevanza.

5. La fruizione inclusiva dei luoghi della cultura: una nuova declinazione dell'interesse pubblico

La riflessione fin qui svolta consente di verificare le implicazioni del paradigma inclusivo in un settore nel quale l'azione amministrativa è tradizionalmente chiamata a confrontarsi con una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti con particolare riferimento alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

L'indennizzo diversificato: un criterio di ragionevolezza, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, 2445 ss.; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1993; ID., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino, 2010; F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme,* in *Diritto amministrativo*, 1993, 21 ss.; M.P. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1993, 45 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale,* Giuffrè, Milano, 1994, 259 ss.; N. EMILIOU, *The principle of Proportionality in European Law*, Kluwer, London, 1996; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Cedam, Padova, 1998; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo,* Giuffrè, Milano, 1998; EAD., *El principio de proporcionalidad en el Derecho Público italiano*, in *Cuadernos de Derecho Publico*, 5/1998, 299 ss.; EAD., *Il principio di proporzionalità,* in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2010, 110 ss.; EAD., *Il principio di proporzionalità*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo,* cit., 389 ss.; J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft,* 2a ed., Nomos, Baden-Baden, 2005, 694 ss.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; F. ASTONE, *Il principio di ragionevolezza*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo,* Giuffrè, Milano, 2012, 371 ss.; A. SAU, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi*, Giuffrè, Milano, 2013.

[23] In questa prospettiva appare particolarmente interessante il richiamo al c.d. approccio intersezionale, recentemente valorizzato anche dalla dottrina amministrativistica. Tale approccio muove dalla considerazione che le situazioni di vulnerabilità e di esclusione sociale non derivano normalmente da un unico fattore di svantaggio, ma dall'intreccio di molteplici condizioni personali, economiche e sociali. La disabilità può infatti combinarsi con ulteriori elementi di fragilità – quali il genere, l'età, la condizione economica, l'origine geografica o il livello di istruzione – dando luogo a forme di esclusione particolarmente complesse. In questa prospettiva, l'eguaglianza sostanziale non può limitarsi alla predisposizione di misure uniformi e standardizzate, ma richiede una crescente attenzione alla concreta situazione della persona. Sul punto v. A. PIOGGIA, *La cura. Riflessioni sull'azione amministrativa e sulla persona*, Il Mulino, Bologna, 2025, 91, ove l'A. evidenzia come la considerazione della pluralità delle vulnerabilità costituisca un presupposto essenziale per la costruzione di un'azione amministrativa effettivamente orientata alla persona; per l'elaborazione originaria della nozione di intersezionalità v. K. CRENSHAW, MAPPING *the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence against Women of Color,* in *Stanford Law Review*, 1991, 1241 ss.

L'art. 9 della Costituzione, nel riconoscere alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione, offre il fondamento costituzionale di una concezione del patrimonio culturale nella quale la conservazione del bene si accompagna alla sua fruizione da parte della collettività[24]. La valorizzazione del patrimonio implica, infatti, la possibilità di una sua effettiva fruizione, affinché esso possa svolgere la funzione culturale e sociale che gli è propria.

La tutela e la valorizzazione, pur nella distinzione delle rispettive finalità e degli strumenti attraverso i quali vengono perseguite, concorrono pertanto alla promozione della cultura e allo sviluppo della persona.

In tale contesto, la fruizione dei luoghi della cultura da parte delle persone con disabilità non può essere considerata una mera modalità di attuazione del principio di non discriminazione, né una semplice misura di carattere assistenziale. Essa assume rilievo nell'ambito della funzione culturale affidata ai pubblici poteri, poiché una fruizione che escluda, anche soltanto di fatto, una parte della collettività risulterebbe incompatibile con il disegno costituzionale delineato dagli artt. 2, 3 e 9 Cost. e con gli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Ne consegue che l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione preposta alla gestione e alla valorizzazione dei beni culturali non può più essere identificato esclusivamente con la conservazione del bene o con l'incremento quantitativo dei suoi fruitori. Esso comprende anche l'esigenza di assicurare che tale fruizione sia effettivamente accessibile e inclusiva, attraverso soluzioni organizzative e gestionali idonee a consentire la partecipazione del maggior numero possibile di persone, nel rispetto delle peculiarità del bene culturale e degli altri interessi pubblici coinvolti.

L'inclusione, pertanto, non si pone in rapporto di contrapposizione con la tutela del patrimonio culturale, ma concorre a qualificare l'interesse pubblico affidato all'amministrazione, richiedendo che le esigenze di conservazione siano considerate insieme a quelle della conoscenza e della fruizione del bene. Il bilanciamento tra tutela del patrimonio e accessibilità non può essere risolto mediante il sacrificio aprioristico dell'uno o dell'altro interesse, ma richiede un'attività amministrativa capace di individuare soluzioni proporzionate e ragionevoli, coerenti con il principio di inclusione.

Una significativa applicazione di tale criterio emerge nella giurisprudenza relativa agli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli immobili di interesse storico-artistico. In tale ambito, il giudice amministrativo ha riconosciuto alle esigenze connesse alla disabilità una rilevanza che trascende la dimensione meramente individuale, qualificandone

[24] Sul fondamento costituzionale della tutela del patrimonio culturale e sul rapporto tra conservazione, valorizzazione e fruizione, v. F. MERUSI, *Art. 9,* in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Principi fondamentali, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 434 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rass. Arch. St.*, 1975, 116 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 5 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4/2016, 495 ss.

la tutela come interesse primario della collettività. Ne consegue che l'amministrazione preposta alla tutela del bene culturale non può opporre alla realizzazione dell'intervento una generica esigenza di conservazione, ma è tenuta a verificare in concreto l'esistenza di un serio pregiudizio al bene tutelato e a darne specificamente conto nella motivazione del diniego[25].

Tale orientamento si inserisce in un contesto normativo e amministrativo nel quale crescente attenzione è riservata alla eliminazione delle barriere fisiche, sensoriali e cognitive e alla promozione di modalità di partecipazione culturale rispondenti alla pluralità delle condizioni personali.

È proprio in questa prospettiva che la fruizione inclusiva dei luoghi della cultura assume il valore di banco di prova dell'azione amministrativa. L'amministrazione è chiamata non soltanto ad assicurare la conservazione del patrimonio culturale, ma a governarne la fruizione ricercando, nel caso concreto, soluzioni capaci di coniugare tutela, valorizzazione e inclusione[26].

6. Inclusione, procedimento e discrezionalità amministrativa

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti consentono di affrontare una questione ulteriore, relativa agli effetti che il principio di inclusione è destinato a produrre sull'esercizio del potere amministrativo.

Se l'inclusione concorre alla determinazione dell'interesse pubblico, la sua rilevanza non può esaurirsi nel contenuto finale della decisione amministrativa, ma deve investire anche le modalità attraverso le quali l'amministrazione acquisisce gli elementi necessari alla decisione e procede alla comparazione degli interessi coinvolti. Il principio di inclusione è dunque suscettibile di incidere tanto sullo svolgimento del procedimento quanto sull'esercizio della discrezionalità amministrativa. Sotto il primo profilo, assume particolare rilievo la fase istruttoria[27]. Il procedimento amministrativo, infatti, non rappresenta soltanto una sequenza

[25] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 543; Cons. Stato, sez. VI, 7 marzo 2016, n. 905. Nella prima pronuncia, la tutela delle persone con disabilità è ricondotta a un «interesse primario dell'intera collettività», che giustifica interventi diretti alla rimozione delle barriere architettoniche. La seconda precisa che, negli edifici sottoposti a tutela storico-artistica, il diniego degli interventi finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche presuppone un «serio pregiudizio» al bene tutelato, la cui natura e gravità devono essere concretamente accertate e specificamente motivate.

[26] Sul rapporto tra accessibilità delle persone con disabilità, fruizione del patrimonio culturale e tutela degli immobili di interesse storico-artistico, v. N. POSTERARO, *Dell'accessibilità delle persone disabili agli edifici di interesse culturale: problemi e prospettive,* in *Munus*, 3/2019, 893 ss.

[27] Sulla dimensione conoscitiva dell'attività amministrativa e sul rilievo dell'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio del potere, v. F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, 307 ss.; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffrè, Milano, 1985; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova, 1995.

di atti finalizzata all'adozione di un provvedimento, ma costituisce la sede nella quale l'interesse pubblico viene concretamente individuato attraverso l'acquisizione e la valutazione degli elementi rilevanti ai fini della decisione[28].

La considerazione delle esigenze di inclusione richiede, pertanto, una particolare attenzione alla completezza dell'istruttoria. Nei procedimenti destinati a incidere sull'accesso a servizi, prestazioni o beni di rilevanza collettiva, l'amministrazione è chiamata a valutare anche gli effetti che le diverse soluzioni prospettabili possono produrre sulle possibilità di partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale e culturale della comunità. La rilevanza di tali esigenze non comporta l'introduzione di obblighi procedimentali generalizzati ulteriori rispetto a quelli previsti dall'ordinamento, ma richiede che, quando pertinenti rispetto all'oggetto della decisione, esse siano adeguatamente considerate nella ricostruzione del quadro degli interessi coinvolti.

In questa prospettiva, l'inclusione incide sulla qualità dell'istruttoria, orientando l'amministrazione verso un'acquisizione degli elementi conoscitivi che tenga conto delle concrete condizioni delle persone interessate. La completezza della valutazione amministrativa non può, infatti, essere apprezzata esclusivamente in termini quantitativi, ma deve essere rapportata alla rilevanza degli interessi che il procedimento è chiamato a considerare.

La rilevanza del principio di inclusione emerge altresì nella successiva attività di comparazione degli interessi. La discrezionalità amministrativa conserva la propria funzione di individuazione della soluzione maggiormente rispondente all'interesse pubblico concreto, attraverso la ponderazione di esigenze differenti e, talvolta, confliggenti[29]. L'inclusione non determina, pertanto, l'automatica prevalenza degli interessi riconducibili alle persone con disabilità, ma concorre a definire i parametri della valutazione comparativa, richiedendo che le esigenze di partecipazione e di non discriminazione siano considerate in rapporto agli altri interessi rilevanti.

Un'applicazione significativa dei limiti che i diritti delle persone con disabilità possono porre all'esercizio della discrezionalità emerge dalla giurisprudenza costituzionale in materia di inclusione scolastica. Con la sentenza n. 80 del 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di disposizioni legislative che introducevano limiti rigidi alla dotazione degli

---

[28] Sul procedimento amministrativo quale sede di emersione, acquisizione e valutazione degli interessi rilevanti ai fini della determinazione dell'interesse pubblico concreto, v. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.; M.S. GIANNINI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, 265 ss.; A. ZITO, *Il procedimento amministrativo*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, 211 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 2005, 536 ss.

[29] Sulla discrezionalità amministrativa e sulla comparazione degli interessi rilevanti ai fini della determinazione dell'interesse pubblico concreto, v. M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi,* cit., 60 ss.; F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1993, 185 ss.

insegnanti di sostegno, incidendo sulla possibilità di assicurare un'adeguata tutela agli alunni con disabilità grave. La pronuncia evidenzia come le esigenze organizzative e finanziarie, pur rilevanti nell'esercizio delle scelte pubbliche, non possano giustificare una compressione del nucleo indefettibile delle garanzie poste a tutela dei diritti fondamentali[30].

La decisione, pur riferendosi a uno specifico ambito di intervento pubblico e al sindacato di costituzionalità sulle scelte legislative, offre indicazioni significative anche per la riflessione sull'attività amministrativa. Essa consente, infatti, di evidenziare come la considerazione delle esigenze connesse alla disabilità non elimini gli spazi di valutazione attribuiti ai pubblici poteri, ma contribuisca a delimitarli, escludendo soluzioni incompatibili con il livello di tutela costituzionalmente richiesto.

Sotto questo profilo, il principio di inclusione si inserisce nella più ampia riflessione sulla conformazione della discrezionalità amministrativa da parte dei principi dell'ordinamento e dei diritti fondamentali. La discrezionalità non può essere intesa come uno spazio di scelta sottratto a vincoli giuridici, ma si esercita entro un quadro normativo e assiologico che ne orienta le modalità di svolgimento e condiziona la legittimità delle determinazioni assunte[31].

La presenza di esigenze riconducibili alla tutela delle persone con disabilità non determina, quindi, il venir meno della discrezionalità amministrativa, ma può incidere sull'ampiezza delle soluzioni legittimamente praticabili e sull'intensità degli obblighi di istruttoria e motivazione. In particolare, quanto maggiore è l'incidenza della decisione sull'effettivo godimento di diritti fondamentali, tanto più rigorosa deve essere la verifica della ragionevolezza e della proporzionalità delle scelte compiute, secondo le prescrizioni applicabili al caso concreto[32].

L'inclusione assume così rilievo non soltanto quale finalità dell'azione pubblica, ma anche quale criterio giuridico che concorre a orientare l'acquisizione degli elementi istruttori, la comparazione degli interessi e l'esercizio della discrezionalità. In questa direzione, la giurisprudenza costituzionale relativa alla tutela dei diritti delle persone con disabilità

---

[30] Cfr. Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80, in materia di diritto all'istruzione delle persone con disabilità. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano un limite massimo al numero degli insegnanti di sostegno e sopprimevano la possibilità di assumere insegnanti di sostegno in deroga, nella parte in cui impedivano di assicurare agli alunni con disabilità grave un'adeguata tutela del diritto all'istruzione. La pronuncia evidenzia come la discrezionalità del legislatore, pur sussistente nell'individuazione delle misure necessarie alla tutela dei diritti fondamentali, incontri un limite nel rispetto del loro nucleo indefettibile, che non può essere sacrificato per esigenze di contenimento della spesa pubblica.

[31] Sull'evoluzione della discrezionalità amministrativa e sulla progressiva conformazione dell'esercizio del potere da parte dei principi dell'ordinamento, v. A. SANDULLI, *Alle origini della discrezionalità*, cit.; S. PERONGINI, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa, Das intendierte Ermessen, das null Ermessen e la maturazione del potere amministrativo discrezionale*, cit., 89 ss.

[32] Sul rapporto tra discrezionalità amministrativa, tutela dei diritti fondamentali e sindacato sulle scelte dell'amministrazione, v. A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, cit.; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, cit.; A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli, 2016.

conferma che l'autonomia delle valutazioni pubbliche incontra limiti derivanti dall'esigenza di assicurare un livello di protezione compatibile con le garanzie costituzionali.

Ne deriva che il principio di inclusione, senza sostituirsi alle regole che disciplinano i singoli procedimenti o introdurre un criterio generalizzato di prevalenza, concorre a conformare l'esercizio del potere amministrativo, incidendo sulle modalità attraverso le quali l'interesse pubblico viene concretamente perseguito.

7. Considerazioni conclusive

Il percorso ricostruttivo svolto consente di individuare nel principio di inclusione una possibile chiave di lettura delle trasformazioni che interessano l'azione amministrativa contemporanea. Il progressivo riconoscimento della centralità della persona con disabilità, favorito dall'evoluzione delle fonti costituzionali e sovranazionali, non si esaurisce, infatti, nell'ampliamento delle situazioni giuridiche tutelate, ma sollecita una riflessione sulle modalità attraverso le quali i pubblici poteri individuano e perseguono l'interesse pubblico.

In questa prospettiva, il passaggio dall'accessibilità all'inclusione assume un significato che oltrepassa la dimensione dell'eliminazione degli ostacoli alla fruizione di beni e servizi. Se l'accessibilità costituisce una condizione essenziale per l'esercizio dei diritti, l'inclusione richiama l'esigenza che le concrete possibilità di partecipazione delle persone con disabilità siano considerate anche nella definizione delle scelte amministrative. Non si tratta, pertanto, soltanto di rendere accessibile ciò che l'amministrazione ha già predisposto, ma di interrogarsi sul modo in cui le esigenze di una collettività caratterizzata da condizioni e bisogni differenti concorrano alla stessa individuazione dell'interesse pubblico da perseguire.

È su questo terreno che emerge il profilo più significativo della ricostruzione proposta. L'inclusione non viene in rilievo esclusivamente come finalità di specifiche politiche pubbliche, né soltanto come limite esterno all'esercizio del potere amministrativo. Essa può assumere la funzione di principio capace di orientare dall'interno il processo di determinazione dell'interesse pubblico concreto, incidendo sull'individuazione degli interessi rilevanti, sulla loro comparazione e sulla scelta delle modalità di intervento.

L'esperienza della fruizione dei luoghi della cultura ha consentito di mettere in evidenza le implicazioni di tale impostazione. Il rapporto tra conservazione del patrimonio culturale e partecipazione delle persone con disabilità mostra come l'interesse pubblico non debba necessariamente essere ricostruito attraverso una rigida contrapposizione tra esigenze di tutela e istanze di inclusione. Queste ultime possono concorrere alla definizione delle modalità di valorizzazione e fruizione del patrimonio, ferma restando la necessità di considerare le caratteristiche dei beni e i vincoli che ne disciplinano la protezione.

L'inclusione diviene così un elemento della valutazione amministrativa, e non una pretesa destinata ad affermarsi automaticamente sugli altri interessi coinvolti.

Le conseguenze di questa prospettiva si riflettono anche sul piano procedimentale. La considerazione delle concrete condizioni delle persone interessate può incidere sulla completezza dell'istruttoria, sulla ponderazione delle alternative disponibili e sulla giustificazione delle scelte compiute. Ne deriva una diversa attenzione alla qualità della decisione amministrativa, la cui legittimità non dipende soltanto dal rispetto delle regole procedimentali, ma anche dall'adeguata considerazione degli interessi che, in relazione all'oggetto del potere esercitato, assumono rilevanza nell'ordinamento.

Una simile ricostruzione non comporta, tuttavia, la configurazione di un principio di prevalenza generalizzata delle esigenze di inclusione, né consente di ricavare automaticamente nuovi obblighi procedimentali in assenza di un adeguato fondamento normativo. Il suo significato risiede, piuttosto, nella capacità di concorrere alla conformazione della discrezionalità amministrativa, orientandone l'esercizio entro il quadro dei principi costituzionali e delle disposizioni applicabili ai singoli ambiti di intervento.

In definitiva, l'inclusione può essere intesa non soltanto come risultato che l'amministrazione è chiamata a promuovere, ma come criterio che contribuisce a definire il modo stesso in cui essa esercita il potere. È in questa duplice dimensione, finalistica e conformativa, che il principio rivela la propria rilevanza per il diritto amministrativo contemporaneo: non quale fattore di superamento della discrezionalità, ma quale elemento della sua evoluzione verso forme di esercizio maggiormente attente alla pluralità delle condizioni personali e all'effettività della partecipazione alla vita della comunità.