ISSN 1971-9892

Inclusione scolastica e libertà di insegnamento tra valori costituzionali e "politica del diritto"

fascicolo
2026/III

CONSULTA ONLINE

ARMANDO LAMBERTI
16 NOVEMBRE 2026

CONSULTA ONLINE

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

ARMANDO LAMBERTI

Inclusione scolastica e libertà di insegnamento tra valori costituzionali e "politica del diritto"

TITLE *School Inclusion and Freedom of Teaching between Constitutional Values and "Legal Policy"*

ABSTRACT Il contributo ricostruisce, in prospettiva costituzionalistica, l'evoluzione dell'inclusione scolastica nell'ultimo decennio, evidenziando il passaggio dall'integrazione all'inclusione e prospettando il riconoscimento di un nuovo diritto fondamentale alla luce degli artt. 2, 3 e 34 Cost. Particolare attenzione è dedicata al rapporto tra inclusione e libertà di insegnamento (art. 33 Cost.), nonché alla valutazione della qualità dell'inclusione, rispetto alla quale si propone l'istituzione di un'Autorità autonoma e indipendente. Si esamina, infine, il contributo del d.lgs. n. 62/2024 e, in particolare, del Progetto di vita alla piena effettività dell'inclusione sociale e scolastica delle persone con disabilità.

The article examines, from a constitutional law perspective, the evolution of inclusive education over the past decade, highlighting the transition from integration to inclusion and proposing the recognition of a new fundamental right in light of Articles 2, 3 and 34 of the Italian Constitution. Particular attention is devoted to the relationship between inclusion and freedom of teaching (Article 33 of the Constitution), as well as to the assessment of the quality of inclusion, for which the establishment of an autonomous and independent Authority is proposed. Finally, the article explores the contribution of Legislative Decree No. 62/2024 and, in particular, the Individual Life Project (Progetto di vita) to ensuring the full and effective inclusion of persons with disabilities in education and society.

KEYWORDS Diritto all'istruzione; integrazione scolastica; inclusione scolastica; libertà di insegnamento; politica del diritto.

Right to education; school integration; school inclusion; freedom of teaching; politics of law

AUTHOR Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico - Università degli Studi di Salerno

Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

* * *

SOMMARIO 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine: brevi cenni per l'effettività del diritto all'istruzione. – 2. La legge n. 107 del 2015: l'affermazione del paradigma dell'inclusione scolastica. – 2.1. Segue. I decreti legislativi delegati. Il d.lgs. n. 66 del 2017. – 2.2. Segue. Il d. lgs. n. 96 del 2019. Dialogo interistituzionale e inclusione scolastica. – 3. Per una configurazione dell'inclusione scolastica come nuovo diritto fondamentale. – 4. Inclusione scolastica e libertà di insegnamento: valori costituzionali e pratica didattica alla luce dell'art. 33 Cost. – 5. Una questione aperta: la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica. – 6. L'inclusione sociale e scolastica delle persone con disabilità nel d.lgs. n. 62 del 2024: la novità del *Progetto di vita*. 7. Conclusioni.

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine: brevi cenni per l'effettività del diritto all'istruzione

Nel volgere dell'ultimo decennio, il tema dell'inclusione scolastica ha assunto una crescente centralità nel dibattito giuridico, oltre che in quello pedagogico, sino a configurarsi quale prisma privilegiato attraverso il quale leggere l'evoluzione della "costituzione scolastica" e, più in generale, la capacità dell'ordinamento di tradurre in prassi effettive i principi personalistici e solidaristici scolpiti negli artt. 2, 3 e 34 della Costituzione[1]. Il contributo si colloca proprio in questo orizzonte, proponendo una ricostruzione delle principali tappe normative che hanno scandito la transizione da un modello di *integrazione*[2] – ancora segnato da un'idea di adattamento del soggetto fragile al contesto – a un paradigma pienamente *inclusivo*, fondato sulla valorizzazione delle differenze e sulla progettazione universale degli apprendimenti.

Proprio lo sguardo all'*effettività* dei diritti fondamentali, tra cui il diritto sociale all'istruzione, ci induce a considerare l'evoluzione dell'ultimo decennio delle normative scolastiche dal punto di vista di una "politica del diritto" che "prende sul serio" i principi costituzionali. Tra questi, anzitutto il principio di eguaglianza in senso sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

E non è un caso, rileggendo la riflessione teorica di Coccopalmerio sulla dimensione dell'effettività nel diritto (costituzionale) contemporaneo[3], che proprio il campo semantico delle parole "effettivo"/"effettiva" torni sia nel richiamato art. 3, secondo comma, Cost. sia nell'art. 34, ult. comma, Cost., il che implica – "scendendo" dal piano della teoria del diritto alla dimensione della "politica del diritto" – l'impegno del legislatore in un processo di

[1] Cfr., se si vuole, A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020 e, *amplius*, ID., *Disabilità, inclusione scolastica e Costituzione. Tutela multilivello, vincoli di bilancio e politiche pubbliche per l'istruzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026, in corso di stampa (da cui il presente contributo riprende e sviluppa i parr. 4.7 ss., cap. IV)

[2] Su cui, per tutti, v. S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Giuffrè, Milano, 2012.

[3] D. COCCOPALMERIO, *Il diritto come prassi. Riflessioni su alcune figure costituzionali di filosofia del diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1980.

progressiva attuazione del disposto costituzionale assicurando l'effettività di un diritto sociale fondamentale, come quello all'istruzione[4], come elemento decisivo nell'ambito di un più generale processo di trasformazione sociale e di emancipazione della persona (nell'ottica, appunto, della *effettiva* partecipazione di tutti e di ciascuno alla vita comunitaria).

In questo scritto, l'analisi prende avvio dalla legge n. 107 del 2015, la quale si informa ai principi dell'inclusione scolastica e della flessibilità didattico-educativa, ponendo le basi per una scuola "aperta", capace di assicurare "pari opportunità di successo formativo". La riforma della c.d. Buona Scuola introduce un mutamento culturale profondo: l'inclusione non è più circoscritta ai soggetti con disabilità certificata, ma si estende all'intera gamma dei Bisogni Educativi Speciali, riconoscendo che la diversità costituisce la regola e non l'eccezione. La disamina è integrata dalla riflessione sul *corpus* dei decreti delegati, evidenziando come il d.lgs. n. 66 del 2017, pur introducendo elementi innovativi – tra cui la codificazione del principio dell'accomodamento ragionevole e la strutturazione del percorso inclusivo in tre segmenti (Profilo di Funzionamento, PEI, Progetto Individuale) – non abbia colmato la lacuna relativa alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche; la riflessione prosegue con l'esame del d.lgs. n. 96 del 2019, che interviene a correggere alcune criticità del decreto precedente, rafforzando la centralità dell'accomodamento ragionevole e valorizzando la partecipazione attiva dello studente nella predisposizione del proprio progetto educativo. L'approccio inter-istituzionale, reso evidente dall'istituzione dei Gruppi per l'Inclusione Territoriale e dei Centri territoriali di supporto, testimonia la volontà del legislatore di costruire una *governance* orizzontale, capace di coinvolgere scuole, enti locali, aziende sanitarie e associazioni rappresentative, in un'ottica di corresponsabilità diffusa.

Una parte dello scritto è altresì dedicata al rapporto tra inclusione scolastica e libertà di insegnamento: il diritto all'inclusione, in quanto espressione del principio della scuola "aperta a tutti", si configura quale limite – di cui si interrogherà la valenza negativa o

[4] In argomento, v., senza pretese di esaustività, E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 361 ss.; ID., *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1973; V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Jovene, Napoli, 1974; F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Giappichelli, Torino, 2008; M. TROISI, *La Costituzione scolastica*, Cacucci, Bari, 2008; A. RUGGERI, *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2008, 770 ss.; M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Jovene, Napoli, 2014, 147 ss.; A. M. POGGI, *Per un "diverso" Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019; T. GROPPI, *Scuola e Costituzione in Italia. Una lettura nella prospettiva del "costituzionalismo trasformatore"*, in Rivista AIC, 1/2024, 424 ss.; R. CARIDÀ, *La libertà di insegnamento e il diritto-dovere di istruzione tra principi, norme e fatti*, Giappichelli, Torino, 2024; F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica tra autonomia e merito*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.

positiva – alla libertà di insegnamento, che deve essere esercitata nel rispetto della personalità del discente e delle "norme generali sull'istruzione".

Si affronta, poi, il tema della valutazione della qualità dell'inclusione scolastica, evidenziando le criticità di un sistema ancora privo di un presidio terzo e indipendente, eccessivamente ancorato a indicatori quantitativi e a strutture interne all'amministrazione. Di qui la proposta di valorizzare strumenti come l'*Index for Inclusion* e di istituire un'Autorità indipendente per la valutazione.

Elementi, questi, giudicati decisivi nell'ottica della garanzia del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, inteso sempre più come un "*diritto alla socializzazione attraverso la scuola*"[5], nel prisma di quell'inclusione sociale che, oggi, grazie alla visione "olistica" del Progetto di vita previsto e disciplinato dal d.lgs. n. 62/2024, conosce un sempre più significativo slancio verso la piena effettività.

2. La legge n. 107 del 2015: l'affermazione del paradigma dell'inclusione scolastica

La legge-delega sulla c.d. Buona Scuola (legge n. 107/2015) ha rappresentato certamente una tappa fondamentale nell'evoluzione della legislazione scolastica.

Essa, nel suo impianto complessivo, si informa ai principi dell'inclusione scolastica e della flessibilità didattico-educativa: ne è testimonianza il comma di apertura dell'articolo 1, che – nel tracciare le finalità generali dell'ampia riforma – valorizza l'autonomia delle istituzioni scolastiche "per realizzare una scuola aperta", all'insegna della partecipazione, che assicuri "pari opportunità di successo formativo".

La prospettiva inclusiva della legge n. 107/2015 è certamente di grande rilievo, atteso che amplia la portata e l'applicabilità degli strumenti di intervento in favore non soltanto dei soggetti disabili certificati (di cui alla legge 104/1992) ma all'intera (vasta) gamma dei Bisogni Educativi Speciali (BES), con ciò rafforzando l'idea di un'inclusione intesa come pratica di valorizzazione delle differenze. Inoltre, il Governo è stato chiamato a ridefinire il ruolo del docente di sostegno, in particolare attraverso un percorso di formazione specialistica post-laurea con l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria (art. 1, comma 181, lett. c, n. 1), sicché la configurazione di una professionalità mirata è

[5] Configura un "diritto alla socializzazione attraverso la scuola" C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in Dirittifondamentali.it, 2/2020,154-197. Per un inquadramento generale della tutela costituzionale dei diritti delle persone con disabilità nel prisma dell'effettività, v. C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020. Un'accurata ricostruzione manualistica delle diverse tappe dell'integrazione e dell'inclusione scolastica è fornita da L. Buscema, R. Caridà, G. De Luca, R. Di Maria, A. Morelli, V. Pupo (a cura di), *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2024 (v. in particolare il contributo di R. DI MARIA, spec. 124 ss., e il contributo di R. CARIDÀ, 179 ss.)

avvalorata dal requisito del possesso obbligatorio di un titolo di specializzazione *ad hoc*, "prerogativa indefettibile per lo svolgimento di un'attività di sostegno didattico"[6]. Professionalità e competenze specifiche per l'insegnante di sostegno, dunque, nell'ottica di una continuità relazionale con lo studente che deve essere assicurata per tutta la durata del singolo ciclo di studi.

Il vero nocciolo duro della legge-delega è però "l'art. 1, c. 181, lett. c), n. 5, che ha funzionalizzato la certificazione della disabilità all'individuazione delle abilità residue. L'operazione mira alla predisposizione di percorsi concertati che valorizzino gli alunni riconosciuti disabili ai sensi della l. 104/1992. La disposizione manifesta il definitivo superamento della medicalizzazione della disabilità e vira verso un modello che tragga, dall'analisi del dato biologico, il quantum cognitivo della persona, sottoponendolo a una peculiare indagine psicologica che partorisca piani educativi effettivamente inclusivi. L'intento della norma è quello di favorire la socializzazione della disabilità, e quindi la trasmigrazione dell'handicap dal contesto genetico a quello ambientale, che parimenti contribuisce all'accrescimento o alla diminuzione del deficit psico-fisico"[7].

Significativa, poi, è la delega relativa all'art. 1, comma 181, lettera c., n. 4, concernente la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale", che appare quanto mai necessaria nell'ottica dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, Cost., che – com'è noto – attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in merito alla definizione dei livelli essenziali delle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (tipica competenza trasversale o materia-valore, da interpretarsi necessariamente – onde comprenderne la centralità nel quadro costituzionale – in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione[8]).

2.1. Segue. I decreti legislativi delegati. Il d.lgs. n. 66 del 2017

Operato un primo inquadramento dell'affermazione del paradigma inclusivo nella legge-delega sulla c.d. Buona Scuola, occorre ora considerare il *corpus* dei decreti delegati.

In primo luogo, è d'uopo chiarire che il decreto legislativo n. 66 del 2017 non ha provveduto alla necessaria individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'istruzione inclusiva[9].

---

[6] Così F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in Costituzionalismo.it, 2/2017, 157.

[7] Ivi, 157-158.

[8] Sul tema, sia consentito rinviare ad A. LAMBERTI, *Sussidiarietà e livelli di tutela dei diritti,* in Aa.Vv.., *Scritti in Onore di Vincenzo Buonocore*, Giuffrè, Milano, 2005, 419-519.

[9] Di fronte a questa lacuna, pertanto, appaiono condivisibili le posizioni di accorta dottrina (Così S. NOCERA, N. TAGLIANI, *La normativa inclusiva nella nuova legge di riforma sulla "Buona Scuola"*, Editore Key,

Non solo, ma, oltre a non colmare questa lacuna, esso appare poco accorto sotto diversi profili, specie nella parte in cui riferisce l'inclusione scolastica soltanto ai soggetti disabili, scontando – inoltre – la mancanza di una chiara presa di posizione verso l'assunto per cui la diversità sia una caratteristica *costitutiva* di ciascun individuo, sicché sembra permanere tuttora l'ancoraggio alla concezione per la quale "è diverso tutto ciò che si distingue da uno stato di normalità presunta che, per vero, non trova sufficiente riscontro nella realtà (biologica e sociale)"[10].

Il problema, in altre parole, risiede nel fatto che – quantunque la legge-delega si riferisca anche ai BES (come emerge manifestamente dal citato art. 1, comma 7) – "i decreti (…) investono esclusivamente le situazioni di disabilità certificata e, al più, i casi di DSA, ma non i BES che comprendono vaste gamme di fragilità presenti all'interno della società attuale. Non vi è dubbio che la legge 107/2015 sia ispirata all'idea più ampia di accoglienza verso le tante, e diverse, situazioni che caratterizzano oggi il contesto-classe, anche oltre la disabilità. Si profila, allora, per quest'aspetto, un'ipotesi d'incompleta attuazione della legge-delega"[11].

In ogni caso, appare significativo che il decreto legislativo n. 66 del 2017, coerentemente ai principi e criteri direttivi della legge di delega, abbia revisionato le modalità e i criteri di certificazione per l'individuazione delle abilità residue del soggetto con disabilità, onde svilupparle secondo percorsi personalizzati rispettosi del diritto all'accomodamento ragionevole, ora espressamente codificato (art. 1), in conformità – peraltro – con l'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (e, si badi, nel solco delle indicazioni della stessa giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, che definisce l'accomodamento ragionevole in termini di "adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onore sproporzionato o eccessivo, adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali")[12].

In particolare, l'art. 1 del decreto legislativo n. 66 del 2017 esplicita che "l'inclusione scolastica: a) riguarda le bambine e i bambini, le alunne e gli alunni, le studentesse e gli

---

Milano, 2015, 48 ss.) di cui si segnalano in particolare alcune proposte, fra cui la necessità di introdurre in via sistematica nell'ordinamento italiano la nozione di "accomodamento ragionevole" propria della Convenzione Onu, la garanzia della presenza nella stessa classe di un solo alunno con disabilità grave o non più di due con disabilità non grave, l'assegnazione al massimo di una cattedra di sostegno per ciascun alunno con diritto alla deroga e la valutazione della qualità dei processi inclusivi (rivolta non già ai singoli docenti, ma al Consiglio di Classe nella sua interezza).

[10] Così G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione,* in Ead. (a cura di) *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2019, 50.

[11] Così G. MATUCCI, *"Buona scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi",* in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2017, 19.

[12] Sul punto, cfr. anche S. MESSINEO, *Dal costrutto dell'integrazione a quello dell'inclusione: percorso culturale ed evoluzione normativa*, in L. Buscema (a cura di), *Dall'integrazione all'inclusione scolastica. Tutele giuridiche e strategie pedagogiche ed educative*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. 35-36.

studenti, risponde ai differenti bisogni educativi e si realizza attraverso strategie educative e didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno nel rispetto del diritto all'autodeterminazione e all'accomodamento ragionevole, nella prospettiva della migliore qualità di vita; b) si realizza nell'identità culturale, educativa, progettuale, nell'organizzazione e nel curricolo delle istituzioni scolastiche (…)".

Alla luce, dunque, dei decreti attuativi della c.d. "Buona Scuola", possiamo affermare che, accanto a notevoli pregi[13] delle modifiche adottate – ne è esempio la circostanza che "il percorso inclusivo si articola in tre segmenti: Profilo di Funzionamento[14], che integra la fase sanitaria, Piano Educativo Individualizzato, che rappresenta il momento scolastico, e Progetto Individuale, che costituisce lo stadio sociale", con ciò acquisendo una "dimensione volutamente concertativa, orientata a un'azione pluri-fasica e plurisoggettiva", che ruota attorno alla ' presa in carico ' del discente, concetto già declinato nella l. 104/1992 ed estrinsecantesi in una progettazione integrata, elaborata con la necessaria partecipazione delle famiglie e di tutti gli operatori assegnati alla classe di riferimento"[15] – non mancano ulteriori criticità, specie per quanto attiene alla formazione degli insegnanti, oggetto del d.lgs. 59/2017, atteso che il percorso di Formazione, Inserimento e Tirocinio (FIT) è differenziato a seconda che si tratti di insegnanti comuni o di docenti di sostegno: in tal modo, "lo sviluppo delle competenze in materie caratterizzanti il processo d'inclusione

[13] Interessanti progressi, per esempio, si rinvengono anche nell'ambito della valutazione. In particolare, si segnala che l'articolo 11, 6° comma, del decreto legislativo 62/2017 consente sia agli studenti disabili sia agli allievi con DSA di "svolgere gli esami con 'prove differenziate' predisposte ' sulla bade del piano educativo individualizzato', il cui valore è detto 'equivalente ai fini del superamento dell'esame e del conseguimento del diploma finale". In maniera analoga, l'articolo 20, 2° comma, "prevede la possibilità, negli esami di Stato conclusivi del secondo ciclo, di 'una o più prove differenziate, in linea con gli interventi educativo-didattici attuati sulla base del piano educativo individualizzato e con le modalità di valutazione in esso previste'. Ciononostante, appunto perché relativo alla scuola secondaria, il cui diploma finale dà accesso alla formazione universitaria e/o all'abilitazione professionale, lo stesso comma specifica che 'tali prove, ove di valore equipollente, determinano il rilascio del titolo di studio conclusivo del secondo ciclo di istruzione. Nel diploma finale non viene fatta menzione dello svolgimento di prove differenziate' ". Così M. MORANDI, *Valutare gli alunni nella scuola dell'inclusione: una ricognizione storico-normativa*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., 238-239.

[14] La diagnosi funzionale e il profilo dinamico funzionale confluiscono così nel profilo di funzionamento, che definisce le tipologie delle misure di sostegno e di risorse strutturali necessarie per l'inclusione scolastica. Esso è predisposto da un'unità di valutazione multidisciplinare in conformità ai criteri ICF dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Il profilo di funzionamento, dunque, rappresenta "il momento sanitario del processo d'inclusione: tappa prodromica al momento scolastico (nel quale viene in rilievo il Piano Educativo Individuale, PEI) e al momento sociale (nel quale viene in rilievo il Progetto Individuale (PI)": così S. MESSINEO, *Dal costrutto dell'integrazione a quello dell'inclusione: percorso culturale ed evoluzione normativa*, cit., 36.

[15] Così F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, cit., 158-159. Va ricordato, poi, che – secondo l'A. – "tale piano è parte integrante del Progetto Individuale (P.I.), redatto da Comuni e Aziende Sanitarie Locali al fine di realizzare la piena integrazione delle persone disabili nell'ambito della vita familiare e sociale, dei percorsi d'istruzione scolastica e professionale e dei contesti lavorativi. Il P.E.I e il P.I. rispondono a quella logica cooperativa che non circoscrive l'inclusione all'insegnamento di sostegno, ma la estende a ogni attività scolastica, strutturando un sistema coordinato in cui ciascun attore contribuisce alla realizzazione del disegno personalista delineato in Costituzione".

scolastica, quali la pedagogia e la didattica speciale – acquisite in via soltanto *eventuale* nel percorso di formazione universitaria attraverso il superamento di relativi esami – continua ad essere prerogativa esclusiva degli aspiranti docenti di sostegno (…)"[16].

L'esigenza di rafforzare l'esigenza di consapevolezza inclusiva degli insegnanti di sostegno destinati al ciclo secondario appare, poi, ulteriormente pregiudicata nella scuola paritaria, per la quale il possesso del diploma di specializzazione in pedagogia e didattica speciale è indicato come meramente "utile"[17].

2.2. Segue. Il d. lgs. n. 96 del 2019. Dialogo interistituzionale e inclusione scolastica

Consapevole di alcune delle criticità evidenziate, il Governo è intervenuto nuovamente nella disciplina, modificando il decreto legislativo n. 66/2017 concernente l'inclusione scolastica, attraverso il recente d.lgs. n. 96/2019.

Ora, una delle novità più significative apportate dal testo è, certamente, la preminenza del principio dell'accomodamento ragionevole (art. 7), in piena coerenza con l'impostazione dello *human rights model of disability* proprio della Convenzione Onu del 2006, sebbene questo non divenga oggetto di una necessaria definizione ai fini dell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il principio dell'accomodamento ragionevole risulta anche in due passaggi particolarmente significativi: in primo luogo, all'art. 3, con riferimento alle competenze attribuite allo Stato, alle Regioni e agli enti locali, con l'obiettivo di garantire le prestazioni scolastiche necessarie all'inclusione dello studente con disabilità, viene richiamato l'accomodamento ragionevole quale principio vincolante l'azione amministrativa; in secondo luogo, all'art. 8, si afferma che nel Piano per l'Inclusione devono essere definite "le modalità di utilizzo coordinato delle risorse, nel rispetto del principio di 'accomodamento ragionevole', per favorire il superamento delle barriere e progettare/programmare l'inclusione scolastica"[18].

---

[16] G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione,* cit., 51.

[17] *Ibidem*.

[18] Così G. GUARRERA, *Il principio dell'accomodamento ragionevole: la tutela del diritto all'inclusione scolastica*, in L. Buscema (a cura di), *Dall'integrazione all'inclusione scolastica. Tutele giuridiche e strategie pedagogiche ed educative*, cit., 149-150, la quale osserva che "tali previsioni mettono in risalto quanto già affermato dalla disciplina internazionalistica in materia, in relazione alla contrapposizione ed al necessario bilanciamento tra le esigenze economico-finanziarie dello Stato e quello che la Corte costituzionale ha definito 'un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati'. Sebbene, infatti, sia riconosciuta allo Stato la più ampia libertà nell'applicazione concreta delle misure finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di integrazione, va ricordato che se, da una parte, è possibile che le esigenze della finanza pubblica si contemperino e si bilancino con le garanzie di diritti inalienabili dell'uomo, d'altra parte gli interessi economici dello stato non possono costituire un contrappunto tale da schiacciare e reprimere tali garanzie per preservare meri interessi di bilancio".

Tra gli altri spunti di maggiore interesse, poi, rientrano senz'altro l'individuazione di ulteriori dettagli nella stesura del PEI, l'estensione dell'utilizzo dei criteri ICF dell'OMS ai fini dell'accertamento della condizione di disabilità e, in particolare, la partecipazione attiva dello studente interessato (art. 8, lett. a, n. 11) alla predisposizione del proprio progetto educativo individualizzato da parte del Gruppo di Lavoro Operativo, nell'ottica del suo pieno ed effettivo diritto all'autodeterminazione.

Significativa, ancora, è la previsione che autorizza il Miur ad individuare, con apposito decreto, i Centri territoriali di supporto (CTS), vale a dire "istituzioni scolastiche di riferimento per la consulenza, formazione, collegamento e monitoraggio a supporto dei processi di inclusione, per lo sviluppo, la diffusione e il miglior utilizzo di ausili, sussidi didattici e di nuove tecnologie per la disabilità. I CTS, al fine di ottimizzare l'erogazione del servizio, attivano modalità di collaborazione con i GIT per il supporto alle scuole del territorio per i processi di inclusione" (art. 8, lett. b).

L'approccio inter-istituzionale al tema dell'inclusione scolastica, infine, risulta accentuato in virtù della costituzione, a livello del territorio provinciale ovvero a livello delle Città Metropolitane, di un Gruppo per l'Inclusione Territoriale (GIT), composto da personale docente esperto nell'ambito dell'inclusione, anche con riferimento alla prospettiva bio-psico-sociale, e nelle metodologie didattiche inclusive e innovative.

"Il GIT è nominato con decreto del direttore generale dell'ufficio scolastico regionale ed è coordinato da un dirigente tecnico o da un dirigente scolastico che lo presiede. Il GIT conferma la richiesta inviata dal dirigente scolastico all'ufficio scolastico regionale relativa al fabbisogno delle misure di sostegno ovvero può esprimere su tale richiesta un parere difforme (...). Il GIT, che agisce in coordinamento con l'ufficio scolastico regionale, supporta le istituzioni scolastiche nella definizione dei PEI secondo la prospettiva bio-psico-sociale alla base della classificazione ICF, nell'uso ottimale dei molteplici sostegni disponibili, previsti nel Piano per l'Inclusione della singola istituzione scolastica, nel potenziamento della corresponsabilità educativa e delle attività di didattica inclusiva" (cfr. art. 8, lett. a, n. 4-5).

Orbene, il GIT, nella prospettiva inter-istituzionale, risulta integrato altresì dagli enti locali e dalle aziende sanitarie locali e, aspetto di non poco rilievo – nell'ottica di una maggiore apertura alla società civile – dai rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative per la tutela dei diritti delle persone con disabilità.

In questo senso, allora, è interessante osservare che la normativa, accogliendo un approccio volto ad un ampio coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (a livello di singole componenti della scuola, compreso lo studente, così come a livello di enti locali e di soggetti privati rappresentativi delle istanze della società civile) si apra sempre di più ad un modello di *governance* orizzontale *multi-stakeholder*.

Certo è che l'evoluzione legislativa, anche negli ultimi anni, conferma la forza e la portata garantistica del diritto all'istruzione, "proprio in riferimento alla sua dimensione

inclusiva, quale si trova espressa a partire dal principio della scuola 'aperta a tutti', di cui all'art. 34, primo comma, Cost."; una dimensione, questa, che rientra nel contenuto *minimo* del diritto: ove venisse meno, si tradirebbe, infatti, la sua stessa essenza di diritto deputato a promuovere la crescita di *ciascun* individuo, quale che sia la sua condizione originaria, con conseguente alterazione del processo democratico. "La vocazione inclusiva del diritto all'istruzione esprime, così, la sua nature più intima, non tanto (e non solo) attraverso la possibilità di fruire di apposite azioni compensative, ma anche (e soprattutto) attraverso la pretesa di godere di un percorso di crescita calibrato sulle specifiche esigenze dell'individuo, e sulle sue particolari attitudini, in un contesto dove la *differenziazione* (didattica e degli obiettivi) sia, bensì, la regola, non l'eccezione, a riprova che la diversità è la norma: ciò che si impone, in altre parole, è un approccio di carattere *universale*, che non stigmatizzi l'essere diverso, ma lo consideri espressione di vitalità e di ricchezza della realtà sociale. Ogni essere umano, infatti, è *unico* e irripetibile, essendo dotato di particolari risorse e inclinazioni, che non possono (e non debbono) essere ignorate, pena il rischio di pregiudicarne lo stesso percorso di crescita in un'ottica di massimo sviluppo del potenziale, come richiede, appunto, la lettura combinata degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost."[19].

L'analisi della più recente normativa fa emergere, dunque, la rilevanza del tema dell'*inclusione* scolastica[20], che supera – al tempo stesso conservandone alcune *rationes* di tutela – la nozione di *integrazione* che era andata affermandosi nella legislazione precedente (e, in particolare, con la legge n. 104 del 1992), ponendosi più decisamente nel solco dei più significativi documenti internazionali e, segnatamente, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Se il concetto di integrazione richiama, già sul piano letterale ed etimologico, la necessità di restituire interessa ad un *quid* che non è completo, compiuto, *integrus* (per l'appunto), così presupponendo che vi sia un soggetto imperfetto, che solo in virtù

[19] Queste le condivisibili conclusioni di G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Franco Angeli, Milano, 2019, 109-110. Rileva, altresì, l'A. che "tale interpretazione si pone in linea con gli obiettivi promossi dall'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile: in particolare, con il traguardo n. 4, dedicato a un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e a opportunità di apprendimento per tutti. Per scoraggiare l'abbandono scolastico e assicurare un'educazione che si esprima in senso fruttuoso per tutti, e ognuno, si ritiene si debba investire, sulla qualità dei percorsi formativi, promuovendo le competenze che servono nella vita (le *Life Skills*) e favorendo la personalizzazione degli apprendimenti". Il tema delle *Life Skills*, a ben vedere (ivi, p. 111), "concorre a definire un'altra componente fondamentale del diritto all'istruzione: la sua stretta connessione con lo stato di salute e di benessere psicofisico del singolo. L'istruzione è occasione di crescita individuale, anche perché concorre a definire la condizione di benessere dell'individuo, favorendone l'espansione attraverso lo sviluppo delle capacità e il raggiungimento di una certa consapevolezza circa il proprio spazio nel mondo. Cosa che vale per tutti, beninteso, ma, a maggior ragione, per chi versa in una condizione di fragilità, giacché consente, in un certo senso, di 'far pace' con la percezione della situazione personale di svantaggio e delle fatiche che essa comporta".

[20] Cfr. F. FOGAROLO, G. ONGER, *La nuova legge sull'inclusione. Come cambia la scuola con la modifica del d.lgs. 66*, Erickson, Trento-Roma, 2020, *passim*.

dell'attività di integrazione riesce a colmare, a superare, quella incompiutezza che lo caratterizza *ab origine* (sebbene, da un punto di vista linguistico, si potrebbe astrattamente immaginare che la scuola debba essere il *quid* da completare, divenendo "integra" solo grazie alla presenza di tutti, compresi coloro i quali hanno necessità educative speciali), la parola "inclusione" – invece – già *in nuce* contiene l'idea del far entrare qualcuno in un insieme pre-esistente (chiudere dentro, racchiudere); orbene, com'è agevole intuire, non v'è alcuna considerazione (e meno che mai pregiudizio) sulle caratteristiche del soggetto che deve essere incluso nell'ambiente: "quello che conta, in altre parole, è qui soltanto l'azione che include"[21].

Ciò significa, sul piano scolastico, che, se l'integrazione – "che pure persegue il duplice condivisibile obiettivo che l'apprendimento degli alunni e delle alunne 'non integrati' avvenga in una comunità e che essi raggiungano i traguardi scolastici più elevati possibili – è prevalentemente caratterizzata da una prospettiva di omologazione" – al punto che tale concetto è collegata "l'idea secondo cui, in una scuola caratterizzata da attività didattiche pensate e realizzate in modo standardizzato per tutti, sia l'alunno svantaggiato a doversi adattare ad una organizzazione scolastica che è invece tendenzialmente attrezzata per accogliere soltanto quanti non abbiano necessità educative speciali", entro un percorso di tendenziale assimilazione proteso a normalizzare quanti hanno modalità di comportamento e di acquisizione delle competenze "atipiche" –, viceversa "l'inclusione richiama l'idea di un processo dinamico che, nella prospettiva della valorizzazione delle differenze, del riconoscimento dei limiti di ciascuno e della promozione dell'equità, riesca infine a modificare l'ambiente"[22].

Né può essere sottaciuto, infine, che la forma più evoluta dell'inclusione è quella dell'*accessibilità incondizionata*, secondo un modello che muove da una prospettiva ancora più centrata sul singolo, richiedendo che sia il sistema medesimo a trasformarsi e ad adeguarsi alle esigenze della persona: "un ambiente di istruzione educativo e/o sociale, che voglia essere accessibile in modo incondizionato, deve essere pensato e costruito in modo da sapere e poter accogliere ogni persona, secondo dei criteri di *progettazione universale*"[23].

Appare, quindi, evidente, in conclusione, che il termine "integrazione" comincia a mostrare i suoi limiti. Non a caso, alcune agenzie internazionali hanno richiesto di sostituirlo, "non tanto per il gusto di cambiare continuamente le parole in uso, quanto in

---

[21] G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per un'interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in Rivista AIC, 1/2024, 528. In prospettiva giusfilosofica, v. J. G. LLORÉNS, *Diritti umani e diversità nelle abilità individuali: dalla discriminazione alla inclusione*, in *Ragion pratica*, 1/2011, 185 ss.

[22] G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per un'interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, cit., 528

[23] R. CARIDÀ, *La libertà di insegnamento e il diritto-dovere di istruzione tra principi, norme e fatti*, cit., 54-55.

ragione di quello che esse significano": "l'integrazione sta stretta, perché evoca quasi sempre l'dea che il soggetto atipico abbia bisogno di un adattamento del contesto specifico in cui si colloca. Ed è un adattamento che molte volte avviene con l'assegnazione di compiti differenziati, se non altro per quantità: mentre gli altri compagni studiano una data quantità, il soggetto con bisogni speciali studia le stesse cose, ma in misura ridotta, e con elementi di semplificazione non sempre adeguati a farlo progredire verso gli apprendimenti comuni. Dietro queste scelte c'è forse l'idea che per un soggetto che è destinato a non fare grandi passi avanti sia sufficiente mantenere un livello di apprendimento basso. Questo tipo di 'integrazione' crea però un malinteso dannoso per il progetto di vita, perché si presta a venire replicato nelle diverse fasce scolastiche: si fa integrazione nella scuola primaria 'adattando' all'interno della singola classe, e si fa la stessa operazione nella scuola media, e ancora nella scuola superiore; e si vorrebbe fare la stessa operazione anche all'università. È un'operazione ristretta che si effettua in contesti limitati. Non è l'*inclusione,* che prevede invece un ampio ecosistema in cui un soggetto si immette e da cui trae dei benefici anche non prossimali, che vengono da lontano, inscrivendosi quindi in uno spazio fisico e temporale ampio, che richiama il progetto di vita"[24].

3. Per una configurazione dell'inclusione scolastica come nuovo diritto fondamentale

Ora, il richiamato sviluppo della legislazione e l'evoluzione della coscienza sociale, anche alla luce dei principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ci induce a riflettere circa la configurazione del diritto all'inclusione scolastica – quale corollario del diritto all'istruzione delle persone con disabilità – come diritto fondamentale, derivante dall'interpretazione sistematica – e teleologicamente orientata – degli artt. 2, 3, 34, primo comma, e 38, terzo comma, Cost.

Il diritto all'inclusione scolastica[25], cioè, ha gli stessi referenti costituzionali del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, di cui può essere considerato una specificazione, grazie ad un'interpretazione evolutiva protesa a valorizzare la norma-obiettivo dell'art. 3,

[24] A. CANEVARO – R. CIAMBRONE – S. NOCERA, *Introduzione* a Iid., *L'inclusione scolastica in Italia. Percorsi, riflessioni e prospettive future*, Erickson, Trento-Roma, 2021, 19.

[25] Per una riflessione interdisciplinare, v. M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi (a cura di), *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019; sul diritto all'inclusione, v. anche G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per un'interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, cit., spec. 529, il quale sostiene la tesi che "la lettura congiunta degli artt. 2, e, comma 2, 34, comma 1, nonché 117 Cost. consente di affermare che il modello costituzionale di riferimento dell'istruzione sia oggi quello dell'inclusione e non dell'integrazione".

secondo comma, in funzione del "pieno sviluppo della persona umana" (anche la persona con disabilità) e dell'effettiva partecipazione alla vita comunitaria, in nome della sua intangibile dignità.

Dal più generale diritto all'istruzione al diritto all'inclusione il passo (almeno sul piano concettuale) è breve: non solo è la prospettiva della "socializzazione" ad implicare il riconoscimento dell'educazione inclusiva, ma quest'affermazione è altresì connessa al riconoscimento e alla garanzia dei diritti inviolabili della persona anche *entro* le formazioni sociali (di cui la scuola è certamente un importante esempio) nelle quali si svolge la sua personalità (*arg. ex* art. 2 Cost.).

Affinché, allora, la "scuola" adempia *effettivamente* alla sua missione costituzionale di formazione sociale in cui si svolge la personalità dell'individuo, essa non può non essere "inclusiva": l'apertura a "tutti", scolpita nell'art. 34, primo comma, Cost., non si esaurisce nella mera facoltà di iscrizione, ma configura un diritto fondamentale ad una compiuta istruzione, nell'ottica del pieno sviluppo della personalità *nella* e *attraverso* la scuola.

Ora, la cosiddetta connotazione "difensiva" dell'inviolabilità non può essere pensata disgiuntamente da quella "espansiva"[26], che riguarda tutto quanto attiene alla dimensione dell'effettività del godimento dei diritti, tale da richiedere la messa in atto di tutte le misure idonee per assicurare siffatta effettività, "rimuovendo gli ostacoli" al loro esercizio, e predisponendo strumenti di tutela (c.d. garanzie secondarie), per reprimere eventuali violazioni dei diritti medesimi (tanto da parte dei poteri pubblici, quanto da parte di soggetti privati).

E proprio la dimensione dell'effettività può contribuire, almeno in parte – e per quanto possibile in questa sede – a sciogliere il nodo relativo all'interpretazione stessa dell'art. 2 Cost. come clausola chiusa o come clausola aperta (anche ai fini del riconoscimento dell'inclusione scolastica come "nuovo" diritto fondamentale).

Ora, com'è noto, l'articolo 2 della Carta Costituzionale si è affermato da tempo nell'interpretazione dottrinale maggioritaria in termini di "clausola aperta", una valvola che – nel sollecitare il ricorso ad una tecnica ermeneutica per principi – consente il riconoscimento di "nuovi diritti", per lo più in via giurisprudenziale, affidando così all'interprete – nel contatto diretto con il testo costituzionale – un ruolo di "cerniera" per l'adeguamento "dell'ordinamento giuridico alle mutate condizioni storico-sociali"[27]. Una lettura, questa, confermata dalla svolta della giurisprudenza costituzionale a partire dalla fine degli anni Ottanta, in particolare a seguito della sentenza 561/1987[28].

---

[26] Su cui, cfr. l'impostazione teorica di G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti. Struttura e limiti del costituzionalismo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 2017.

[27] A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Giuffrè, Milano, 2016, 149. Ma v. già ID., *Commento all'art. 2 Cost.*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, *passim*.

[28] La sentenza riconobbe, attraverso il richiamo all'articolo 2, il diritto alla libertà sessuale (con il conseguente diritto al risarcimento del danno non patrimoniale di cui all'articolo 2059 cc.) – svolta storica già

Se la persona è il "fine del sistema delle libertà"[29] e se è vero che l'articolo 3, secondo comma, della Costituzione attribuisce un "compito" alla Repubblica nella rimozione degli ostacoli al "pieno sviluppo della persona umana" – configurandosi, così, come "norma di scopo"[30] (se non una vera e propria "supernorma"[31]) che pone un obiettivo fondamentale per tutti gli organi costituzionali (giudici compresi, evidentemente) e per tutti i livelli di governo che compongono l'ordinamento repubblicano – non si può ragionevolmente negare un'interpretazione estensiva dell'art. 2 Cost.; non già, però, per configurare una clausola aperta quale "affermazione di un generale diritto di libertà o come apertura al diritto naturale" – quest'ultima, in particolare, oltremodo problematica proprio in un ordinamento che riconosce il pluralismo come suo *proprium* – ma come "strumento ermeneutico idoneo a legittimare sul piano costituzionale l'enucleazione di nuove fattispecie"[32], alla luce del *principio*[33] del libero sviluppo della persona umana come compito da realizzare, conformemente allo spirito trasformatore del costituzionalismo democratico-sociale.

Una clausola aperta[34], quindi – ma non per questo idonea a conferire rango costituzionale a qualsiasi pretesa *purchessia* –, pur sempre "assiologicamente delimitata"[35],

---

opportunamente segnalata dal Presidente Saja nella sua Relazione Annuale per il 1987 (F. SAJA, *La giustizia costituzionale del 1987*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, II, 179). Svolta, questa, anticipata dalla sentenza n. 215 dello stesso anno, peraltro riguardante proprio l'integrazione scolastica delle persone con disabilità, e poi confermata dalla sent. n. 404 del 1988, criticamente esaminata da A. PACE, *Il convivente more uxorio, il "separato in casa" e il cd. diritto fondamentale all'abitazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, I, 1801 ss., che considerava il richiamo all'art. 2 Cost. operato dalla Corte in quella pronunzia puramente "decorativo", "trattandosi di applicare gli artt. 34 e 38, terzo comma".

[29] Secondo la splendida formula di G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1967, 88. Cfr. anche, per questa impostazione personalistica, R. CHIARELLI, *La Repubblica italiana come governo degli uomini*, Giappichelli, Torino, 2005, *passim*.

[30] C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1976, 30 ss.; ID., *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977, *passim*.

[31] A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Roma-Ivrea, 1964, *passim*.

[32] Così S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*.

[33] Sulla portata ermeneutica dei principi, rimane, da un punto di vista filosofico e teorico, di grande fascino la lezione di R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, trad. it. Il Mulino, Bologna, 1982, che si ispira al tentativo di far emergere l'insufficienza dell'esperienza positivista ed, al contempo, dell'esperienza realista e, più complessivamente, di tutte le prospettive di matrice utilitaristica al fine della effettiva garanzia del funzionamento in senso liberale delle moderne organizzazioni giuridiche; in tal senso, va inquadrata la sua ricerca di principi generali che, pur accostandosi alle norme positive, si qualificano per la portata ispiratrice dell'ordinamento e per la conseguente funzione interpretativa dei suoi vari segmenti; essa implica (in consonanza, peraltro, con il sistema di common law primariamente tenuto presente dal giusfilosofo che l'ha elaborata), nell'interprete, non una mera adesione ai principi etici emergenti dalla tradizione, ma un suo ruolo attivo in quanto – ed evidente è il riferimento primario alla funzione giurisdizionale – teso alla elaborazione della storia giuridica ed istituzionale della società in cui opera, sì da trarne in via ermeneutica i principi che animano il diritto positivo, pur se non sono dallo stesso esplicitati. Cfr. A. CATANIA, *Manuale di teoria generale del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1998, 122-125.

[34] *Contra*, per tutti, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, terza ed., Cedam, Padova, 2003, 20 ss.,

che consente, alla luce di un'interpretazione sistematica e teleologicamente orientata del testo costituzionale (anche tenendo in considerazione le Carte internazionali e la giurisprudenza delle Corti sovranazionali e internazionali nel dialogo intessuto secondo la logica della tutela multilivello[36]), di operare nuovi riconoscimenti: in un certo senso, il riconoscimento di "nuovi diritti" o l'interpretazione per valori dell'art. 2 Cost.[37] non implicherebbe un'apertura illimitata alle pretese emergenti dalla società (e verrebbe, in certi termini anche ad essere parzialmente ridimensionata l'opposizione con quella tesi secondo cui si parlerebbe semmai di "aspetti di diritti già esistenti in Costituzione", ovverosia di "diritti impliciti o diritti trasversali"[38], il cui pieno riconoscimento sarebbe perciò reso possibile da un'interpretazione sistematica del testo costituzionale).

D'altronde, l'esempio dell'inclusione scolastica parrebbe confermare anche questa lettura, nella misura in cui il suo riconoscimento come diritto fondamentale deriva da un'interpretazione sistematica e teleologicamente orientata degli artt. 2, 3, 34, primo comma, e 38, terzo comma, Cost.: il ricorso all'art. 2 Cost., cioè, consentirebbe di valorizzare virtualità interpretative già presenti nel testo costituzionale.

In tal modo, è l'obiettivo fondamentale del "pieno sviluppo della persona umana", tracciato nel quadro del più generale processo di emancipazione sociale di cui all'art., 3, secondo comma, Cost., il vero "motore" per operare nuovi riconoscimenti[39]; una

---

il quale tuttavia considera, al contempo, non accettabile la tesi della clausola chiusa nella sua rigida "assolutezza" (tant'è vero che la stessa Corte costituzionale, che sino al 1987 aveva fatto propria la teoria della clausola chiusa, non aveva esitato a riconoscere, a partire dall'art. 2 Cost., una serie di situazioni giuridiche soggettive – come il diritto al nome e il diritto all'immagine – che fossero "strettamente connesse alla soggettività giuridica e alla personalità umana"); la critica dell'A. alla teoria della clausola aperta – su cui, in questa sede, non è dato fornire ulteriori approfondimenti – si sofferma, com'è noto, sia sul rischio di irrigidimento della tutela di nuovi diritti (che potrebbe non tener conto di eventuali limiti derivanti da ragioni solidaristiche) sia sull'impossibilità di attribuire surrettiziamente un rango costituzionale a diritti e interessi riconosciuti in via soltanto legislativa o da un accordo internazionale (attribuzione che, invece, potrebbe determinare bilanciamenti e contrapposizioni con diritti e valori garantiti espressamente dalla Costituzione o introdurre "antinomie nel sistema dei diritti costituzionalmente riconosciuti"). Per la tesi della clausola chiusa, ma non rigidamente intesa, v. anche P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1972, 501 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002.

[35] Così S. MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, cit.

[36] Sul tema, sia consentito il rinvio ad A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in questa *Rivista*, Studi 2022/III, 1031 ss.

[37] Cfr. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, *passim*.

[38] A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, 1989, 20 ss.

[39] Se si muove da queste premesse, dunque, "sul piano concreto (…) si può affermare che la contrapposizione tra visione aperta e visione chiusa di cui all'art. 2 Cost. può considerarsi in qualche modo superata, in quanto ciò che rileva è sempre la pienezza della considerazione della posizione della persona umana. Il comma 2 dell'art. 3 Cost. impone alla Repubblica di rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza e impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La ragione fondativa della inviolabilità dei diritti e del riconoscimento dei cd. nuovi diritti è quindi da rinvenirsi

prospettiva, questa, per la quale anche la Corte costituzionale (certo, nei limiti delle sue attribuzioni) diviene un soggetto protagonista nel processo di trasformazione sociale costituzionalmente delineato, sicché "il divenire dell'ordinamento non è un *fieri* qualsiasi, bensì è un *fieri intenzionato a*, qualificato, pilotato, direzionale; è un *fieri* autofinalizzato, perché il legislatore costituente ha voluto porre delle finalità autodiffusive nell'ordinamento. L'ordinamento non si muove senza una bussola propria, di sua proprietà, di cui è stato dotato fino dal suo costituirsi"[40].

4. Inclusione scolastica e libertà di insegnamento: valori costituzionali e pratica didattica alla luce dell'art. 33 Cost.

Alla luce delle considerazioni che precedono, è ragionevole affermare che il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità viene a configurarsi anche alla stregua di un limite per l'esercizio della libertà di insegnamento.

Se, come si è visto, la disciplina relativa all'inclusione scolastica, in quanto rivolta ad assicurare l'effettività del diritto all'istruzione nel senso di consentire che la scuola sia davvero "aperta a tutti" (secondo l'indicazione dell'art. 34, primo comma, Cost.), è riconducibile al complesso delle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, secondo comma, lett. n) – quelle stesse che la Repubblica "detta" ai sensi dell'art. 33, comma 2, Cost. – è conseguenziale ammettere che ciascun insegnante è vincolato al rispetto di queste "norme generali".

La libertà di insegnamento riconosciuta e garantita dall'art. 33, primo comma, Cost., quindi, incontra il limite delle "norme generali sull'istruzione" di cui al secondo comma della stessa disposizione costituzionale. Ciò perché, alla luce dello spirito unitario della c.d. costituzione scolastica e, in particolare, della *ratio* sottesa all'art. 34 Cost., è il diritto all'istruzione ad essere posto al centro del sistema, sicché la libertà di insegnamento si pone al servizio del bene degli studenti[41].

---

nell'indipendenza (libertà negativa) e nell'autonomia (libertà positiva) dell'individuo. Una moderna prospettiva vede così un unico diritto della personalità, idoneo non solo ad unificare sotto una ratio unitaria le varie fattispecie, ma anche a promuovere una capacità espansiva dello stesso diritto generale della personalità in maniera da tutelare quegli aspetti di essa non ancora disciplinati a livello legislativo: è il valore della persona, per il modo nel quale ne è impostata la tutela nella Costituzione, a giustificare la costruzione di un diritto generale della personalità e non il contrario". Per queste (ed altre) suggestioni, e per i necessari riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare ad A. LAMBERTI, *Libertà di informazione televisiva e diritti fondamentali. Valori e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2005, 144 ss.

Fa leva sull'art. 3 Cost. per operare riconoscimenti di nuovi diritti anche A. CARIOLA, *Verità versus potere*, in questa *Rivista*, Studi 2024/III, 1128 ss.

[40] D. COCCOPALMERIO, *Il diritto come prassi. Riflessioni su alcune figure costituzionali di filosofia del diritto pubblico*, cit., 47.

[41] Ivi, 34.

Peraltro, la libertà di insegnamento è, per così dire, una libertà peculiare, che si distingue da tutte le altre "per essere attribuita a soggetti che possiedono specifiche competenze, affinché esercitino l'ufficio che viene loro attribuito"[42]: quand'anche non si volesse ammettere che si tratti di un tipico diritto funzionale, servente all'organizzazione complessiva del sistema scolastico, sarebbe al contempo difficile, per molti versi, considerarla in tutto e per tutto dotata della medesima condizione giuridica dei diritti individuali (al pari, soprattutto, della libertà di manifestazione del pensiero, di cui pure rappresenterebbe una declinazione o una *species*[43]).

L'idea tradizionale della libertà di insegnamento posta a difesa del cittadino e a freno del potere esecutivo e dello stesso potere legislativo – consacrata sin dall'art. 142 della Costituzione di Weimar –, che ha determinato una decisa collocazione della medesima tra le altre libertà individuali (e, in particolare, un accostamento alla più generale libertà di manifestazione del pensiero), non può spingersi – difatti – sino a negare un dato fondamentale: vale a dire il fatto che il primo limite all'esercizio di tale libertà è rappresentato dal rispetto della personalità del minore, sulla base di quanto afferma, in via generalissima, l'art. 2 Cost.[44]

D'altronde, l'art. 1 del d. lgs. n. 297 del 1994 (*Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione*) esplicita chiaramente la valenza sia negativa sia positiva di questo limite.

Se è vero che, nel solco dell'art. 33, primo comma, Cost., "nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal presente testo unico, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente", d'altro canto "l'esercizio di tale libertà è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni" (ferma restando "l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca").

La libertà di insegnamento, quindi, a differenza della libertà di manifestazione del pensiero (di cui pure, per molti versi, è una *species*), è pur sempre rivolta al pieno sviluppo

[42] V. SATTA, *Regionalismo differenziato e governo del sapere*, Jovene, Napoli, 2024, 50.

[43] Cfr. almeno S. CASSESE, A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976, 228 ss.; invece, per V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in Aa.Vv., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, II, spec. 68 ss., il Costituente aveva voluto riconoscere un "intento rafforzativo" all'art. 33 Cost., tanto che la libertà di insegnamento godrebbe di un "regime di tutela privilegiato", prioritario e connotato da proprie specificità.

[44] Cfr. U. POTOTSCHNIG (voce), *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, XXI, 723; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 273 ss.; secondo Costantino Mortati, inoltre, questo limite avrebbe rappresentato una declinazione di un più generale limite (implicito): la libertà di insegnamento incontrerebbe, cioè, come limite la "svalutazione" e la "denigrazione" di quel "patrimonio spirituale comune della nazione" costituito dai valori etici supremi della Costituzione (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1975, Tomo II, 1106).

della personalità degli alunni (secondo un'indicazione che riecheggia manifestamente l'art. 3, secondo comma, Cost.), incontrando così un limite di carattere positivo.

Di qui, anche l'inevitabile "diverso manifestarsi della libertà a seconda della tipologia di scuola"[45]: nell'ambito dell'istruzione superiore, ove l'insegnamento assume un connotato certamente più critico/problematico, la suddetta libertà si esplica al suo massimo grado, mentre nella scuola primaria e secondaria, ove l'insegnamento presenta caratteri più espositivo/nozionistici e deve misurarsi più direttamente con le esigenze di minori in formazione, essa riduce i propri margini di espressione e si traduce essenzialmente nell'autonomia didattica.

Si parla, cioè, di una tendenziale "funzionalizzazione della libertà di insegnamento alla istituzione scuola nel cui ambito è esercitata" e, correlativamente, di una "diversa ampiezza che può assumere" ora nell'ambito dell'istruzione primaria ora nell'ambito dell'istruzione universitaria: "l'esercizio della libertà di insegnamento", in altre parole, "è al contempo legato sia al diritto all'apprendimento vantato dal discente che (...) alla istituzione nella quale viene esercitata"[46].

In base a ciò, è coerente con l'impianto costituzionale la differenziazione, qualitativa e non quantitativa, nelle concrete modalità di esercizio di tale libertà: "al netto delle distinzioni che possono essere fatte fra gli estremi della formazione primaria e di quella universitaria, infatti, sono sensibili le differenze nelle modalità di esercizio della libertà di insegnamento da parte dei docenti in funzione del maggiore o minore grado di autodeterminazione conseguito dai discenti"[47], il che emerge, a ben vedere, con una certa chiarezza anche dalle Indicazioni nazionali predisposte dal Ministero in relazione ai vari cicli scolastici.

Difatti, se, in passato, con i c.d. Programmi ministeriali, gli indirizzi posti alla libertà di insegnamento erano tendenzialmente finalizzati all'eguale godimento del diritto all'istruzione, a partire dagli anni Novanta si è cercato di passare ad una "scuola per progetti", piuttosto che per programmi, caratterizzata da una maggiore personalizzazione e flessibilizzazione delle scelte curricolari, tenendo conto dei contesti sociali e territoriali e dei correlati bisogni educativi e formativi specifici dei singoli discenti. Così, si è offerta la possibilità, ai singoli istituti, nel quadro del contestuale riconoscimento dell'autonomia scolastica, di modulare l'erogazione delle prestazioni secondo indirizzi e obiettivi e non sulla base di specifici argomenti[48].

---

[45] F. ANGELINI, *Costituzione e scuola democratica tra autonomia e merito*, cit., 109.

[46] L. MARIANTONI, *Ad ogni costo. La garanzia dei diritti sociali oltre il limite delle risorse disponibili*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2026, 266.

[47] Ivi, 267.

[48] *Ibidem*.

D'altronde, *ad adiuvandum*, in sede di interpretazione dell'art. 33, primo comma, Cost., si è affermato in modo convincente che "libertà di insegnamento non significa libertà di propaganda politica o libertà di fare del proselitismo nella scuola"[49], proprio nell'ottica del massimo rispetto della personalità del minore e del suo diritto ad un libero sviluppo della medesima; peraltro, ad ulteriore conferma della peculiarità di tale libertà rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero, libertà di insegnamento *non* significa libertà di non insegnare (tant'è vero che non si è mai sospettato di incostituzionalità l'art. 27 del d.lg.C.p.S. 21 aprile 1947, n. 629, che prevedeva come causa di dispensa dal servizio l'inidoneità didattica dell'insegnante); per giunta, "l'art. 33, comma 1, non dice che tutti possono insegnare": "la norma è sempre stata interpretata anzi solo nel senso che essa garantisce chi è preposto all'insegnamento perché possa insegnare liberamente" consacrando non già "il diritto di chiunque a diventare insegnante, ma il diritto di chi è preposto all'insegnamento ad insegnare liberamente"[50].

In ogni caso, quell'azione di "promozione" richiamata dal citato art. 1 del Testo unico "è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni" (art. 2). Il limite principale all'esercizio della libertà di insegnamento, quindi, è costituito dalle convinzioni e dalla personalità dei discenti, "che vengono tutelate le une tramite la definizione preventiva delle finalità perseguite dalle scuole; l'altra mediante la definizione di indicazioni generali da rispettare nell'attività dell'istruzione"[51].

L'affermazione costituzionale del diritto all'istruzione, quindi, comporta degli obblighi per i docenti, "che non si esauriscono nel rispetto della personalità degli interlocutori, ma trovano compimento nell'esercizio della solidarietà, che si traduce nel farsi carico del bisogno del soggetto debole, come accade sicuramente nell'ambito del rapporto tra docente e discente nella scuola dell'obbligo": il limite, pertanto, "è insito nel concetto stesso di istruzione, perché non può per definizione prescindere dall'obbligo di garanzia del soggetto destinatario dell'insegnamento, vale a dire il discente"[52].

---

[49] U. POTOTSCHNIG (voce), *Insegnamento (libertà di)*, cit., 737: "l'affermazione può trovare una sua giustificazione formale nella lettera stessa dell'art. 33, che riconosce e garantisce l'insegnamento in quanto tale, non altro. Ma val la pena di chiedersi se la ragione vera non è forse un'altra e cioè che nella propaganda e nel proselitismo vi è asservimento dell'attività del docente a un interesse di parte, fatto proprio dall'insegnante, a tutto danno dell'alunno; onde in tal caso la libertà del docente, anziché volgersi a vantaggio degli alunni come storicamente si è sempre ritenuto, tornerebbe a loro danno".

[50] *Ibidem*.

[51] V. SATTA, *Regionalismo differenziato e governo del sapere*, cit., 59. Continua l'A., però: "a ben vedere si tratta di elementi che non ricadono nel raggio d'azione della libertà di insegnamento, posto che le modalità di trasmissione della cultura e il contributo peculiare del docente rimangono inalterati; essa rappresenta, piuttosto, il modo migliore per salvaguardare la persona degli studenti e le loro scelte, effettuate anche sulla base delle aspettative – per dir così – maturate all'atto dell'iscrizione. Negli artt. 2 e 30 Cost. sono reperibili sia la ragione per cui viene imposta questa limitazione, sia il motivo per il quale la si garantisce secondo le modalità sopraccitate".

[52] Ivi, 60. Questa affermazione, peraltro, contribuisce anche a risolvere il nodo della applicabilità del limite

La funzione docente viene così ad essere intesa "come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità" (art. 395, comma 1).

Il docente, ancora, realizza "il processo di insegnamento/apprendimento volto a promuovere lo sviluppo umano, culturale, civile e professionale degli alunni, sulla base delle finalità e degli obiettivi previsti dagli ordinamenti scolastici definiti per i vari ordini e gradi dell'istruzione": una funzione, questa, fondata sull'"autonomia culturale e professionale dei docenti" e che si esplica "nelle attività individuali e collegiali e nella partecipazione alle attività di aggiornamento e formazione in servizio" (art. 40).

Ciò assume una connotazione specifica con riguardo alla formazione delle persone con disabilità, come riconosceva in un significativo passo già la sentenza n. 215 del 1987 della Corte costituzionale, valorizzando la "partecipazione al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati" come "rilevante fattore di socializzazione" in grado di "contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione".

I principi di eguaglianza e di solidarietà, in tal modo, "nel campo della libertà di insegnamento, dell'istruzione e dell'integrazione, unitamente al principio della progettazione universale secondo i contenuti previsti nella Convenzione ONU dei diritti delle persone con disabilità, si inverano nella *scuola inclusiva*, e quindi nell'attivazione di tutte le misure volte a coinvolgere i soggetti chiamati a realizzarla (gli insegnanti e, in generale, l'intera comunità scolastica, i genitori e la comunità territoriale di riferimento), attraverso un atteggiamento idoneo ad attenuare e a ridurre le situazioni di diseguaglianza"[53].

---

del buon costume, previsto per la libertà di manifestazione del pensiero all'art. 21 Cost., anche alla libertà di insegnamento: "una conclusione accettabile (...) è quella secondo cui il limite del buon costume vada obbligatoriamente applicato alla libertà di insegnamento laddove siano coinvolti studenti minorenni, dopodiché la coercizione, pur continuando a permanere, diviene meno persuasiva, fin quasi a scomparire in ambito universitario, vista la capacità di discernimento acquisita dagli studenti. L'unica eccezione viene fatta per i casi in cui il confronto tra accademici e alunni assuma la forma di scambio di pensieri, perciò, ai sensi dell'art. 21, si ritiene obbligatorio il rispetto della clausola del buon costume". Sull'applicabilità del limite del buon costume, v. già V. CRISAFULLI, *Libertà di scuola e libertà di insegnamento,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 491 ss.; più recentemente, cfr. G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in F. Angelini – M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 110; sull'opponibilità del limite del buon costume in maniera meno intensa, "in senso strettamente penalistico", v. U. POTOTSCHNIG*, Insegnamento istruzione scuola*, cit., 392; *contra*, F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, cit., 77 ss.; sull'esclusione dell'applicabilità del limite dell'ordine pubblico, v. ancora V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 304 ss.

[53] R. CARIDÀ, *La libertà di insegnamento e il diritto-dovere di istruzione tra principi, norme e fatti*, cit., 49-50.

In tal senso, la logica della scuola dell'inclusione accentua quel carattere funzionale della libertà di insegnamento, già presente *in nuce* nel richiamato art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 297 del 1994 con riguardo alla formazione della personalità del discente.

Se il diritto all'inclusione scolastica trova effettiva realizzazione delle predisposizione di percorsi di istruzione individualizzati e personalizzati, che assumono la forma di veri e propri provvedimenti amministrativi, è evidente, allora, che a tali provvedimenti (vale a dire il PEI e il PDP) gli insegnanti sono chiamati ad attenersi, rappresentando essi "un vincolo e un limite alla loro libertà di insegnamento"[54] e non potendo essere disattesi se non in virtù di una nuova valutazione collegiale da parte degli organi competenti.

La scuola dell'inclusione rende evidente, quindi, che, in funzione delle esigenze del soggetto debole coinvolto nel processo educativo – e ai fini del migliore sviluppo della sua personalità (nel prisma dell'indicazione personalistica promanante dal testo costituzionale *ex* artt. 2-3) –, possono moltiplicarsi i vincoli, nella conduzione della pratica didattica, all'esercizio della libertà di insegnamento costituzionalmente garantita (giusta l'art. 33, comma 1, Cost.).

Se già in termini generali può dirsi che la libertà di insegnamento incontra il limite delle "norme generali sull'istruzione", in quanto rivolta a garantire l'effettiva istruzione degli studenti (che ne rappresenta, perciò, tanto un limite negativo quanto un limite positivo), *a fortiori* si può sostenere che, allorché rilevino le specifiche esigenze di un soggetto debole/vulnerabile (meritevole di una protezione rafforzata *ex* artt. 2-3 Cost.), l'esercizio di tale libertà è vincolato da limiti più stringenti, che condizionano direttamente la conduzione dell'attività didattico-educativa, attesa la presenza di veri e propri provvedimenti amministrativi (PEI e PDP) idonei ad incidere (anche), per l'appunto, sulla libertà di insegnamento del docente.

Nell'odierno contesto educativo, dunque, i principi e le regole dell'inclusione scolastica si intrecciano profondamente con la libertà di insegnamento, circoscrivendone l'esercizio nella prospettiva della massima protezione del soggetto debole (e imponendo perciò agli educatori di adattare costantemente metodi e contenuti didattici).

La libertà di insegnamento, cioè, si concilia con le esigenze di una didattica inclusiva, secondo percorsi di formazione e di apprendimento personalizzati che tengano conto delle diversità cognitive, emotive e fisiche degli studenti.

Tale limitazione, conseguentemente, viene ad essere accentuata dalle normative che impongono l'adozione di materiali didattici accessibili, nonché l'utilizzo di strumenti compensativi e dispensativi, che richiedono una puntuale ed accurata pianificazione e una adeguata flessibilità nell'attuazione dei programmi scolastici.

[54] Ivi, 57.

L'esigenza di garantire un ambiente scolastico inclusivo e non discriminatorio implica, quindi, anche l'adozione di pratiche didattiche che promuovano la partecipazione attiva di tutti gli studenti, la quale – come declinazione nella "comunità scolastica" di crisafulliana memoria del generale obiettivo emancipativo designato dall'art. 3, secondo comma, Cost. – viene così a rappresentare un limite positivo "finalistico" all'esercizio della libertà di insegnamento.

5. Una questione aperta: la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica

Nel quadro della normativa recente, assume specifico rilievo il tema della valutazione della qualità dell'inclusione scolastica. È, questo, un aspetto di interesse anche per il costituzionalista, dal momento che rappresenta una "lente" per saggiare il rapporto dialettico tra diritto all'istruzione e autonomia scolastica.

L'art. 4 del d. lgs. n. 66/2017 ha previsto la valutazione della qualità dell'inclusione scolastica nel quadro dei più generali procedimenti di valutazione delle istituzioni scolastiche (di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 80/2013).

Ai sensi dell'art. 4, rientra tra gli indicatori di valutazione della qualità dell'inclusione anche il "livello di inclusività del Piano triennale dell'offerta formativa", come concretizzato dal Piano per l'inclusione scolastica.

Tuttavia, alla luce di un'interpretazione sistematica dei testi legislativi, si addiviene ad un risultato ermeneutico che pone non pochi punti di tensione con i principi costituzionali: difatti, il Piano per l'inclusione, giusta l'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 66/2017, è attuato "nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili": in tal modo, non soltanto si ammette che il diritto all'inclusione scolastica sia, in fatto, un diritto finanziariamente condizionato (il che collide con le risultanze della più recente giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali, come si vedrà compiutamente *infra*), ma, ancora, si rende come parametro della valutazione un assetto di strumenti e iniziative che non trova necessariamente la sua concretizzazione (a seconda delle disponibilità finanziarie).

La valutazione della qualità dell'inclusione, inoltre, è compiuta sulla base dei dati raccolti attraverso i protocolli di valutazione e i quadri di riferimento dei rapporti di autovalutazione predisposti dall'INVALSI, sentito l'Osservatorio permanente per l'inclusione.

Tale Osservatorio, però, finisce con l'assolvere un ruolo del tutto marginale, operando come una struttura di monitoraggio dell'esistente, con limitati poteri consultivi; inoltre – ed è, questo, un ulteriore elemento critico – le rilevazioni si basano su dati formali, calibrati su

indicatori per lo più di tipo quantitativo, incapaci di rappresentare il rapporto tra iniziative intraprese e livello di inclusione raggiunto dai singoli istituti scolastici[55].

Manca, a ben vedere, una rete integrata di verifica dell'osservanza del sistema normativo dell'inclusione scolastica, così come, soprattutto, manca una garanzia di terzietà nel procedimento valutativo, compiuto da strutture comunque riconducibili all'apparato ministeriale.

Non è, questo, un elemento da sottovalutare: terzietà ed imparzialità del soggetto valutatore rappresentano non solo una garanzia di qualità del procedimento valutativo medesimo, ma si configurano altresì come un adeguato meccanismo per assicurare un ragionevole bilanciamento tra autonomia scolastica e diritto all'istruzione (e all'inclusione).

A ciò si aggiunga che l'assenza di un presidio realmente indipendente rischia di alimentare una sorta di autoreferenzialità amministrativa, nella quale il sistema finisce con il valutare sé stesso secondo parametri da esso stesso definiti, perpetuando così una determinata rappresentazione della realtà, col rischio di occultare le criticità più profonde. In mancanza di un organismo terzo, dotato di autorevolezza tecnica e autonomia funzionale, l'intero impianto dell'inclusione scolastica rimane esposto al rischio di oscillare tra dichiarazioni di principio e pratiche frammentarie, senza quella capacità di autocorrezione che soltanto un controllo esterno, rigoroso e indipendente, potrebbe garantire.

Si è visto pocanzi che la complessa normativa sull'inclusione scolastica viene a delineare un articolato sistema di limiti – in nome dell'effettività del diritto costituzionale all'istruzione – all'esercizio della libertà di insegnamento del docente, anch'essa costituzionalmente rilevante (art. 33 Cost.).

Ma ciò vale, *a fortiori*, per l'autonomia scolastica, che finisce con l'essere "compressa" dalla necessità di garantire il nucleo essenziale dei diritti sociali fondamentali, segnatamente dal diritto all'istruzione e all'inclusione (anche delle persone con disabilità).

Un procedimento valutativo accentrato in strutture comunque riconducibili al Ministero, però, accentua suddetta "compressione", laddove invece sembrerebbe più conforme ad una logica di ragionevole bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti la predisposizione di un sistema di valutazione della qualità dell'inclusione completamente "terzo" – anche al fine di evitare perigliose e disfunzionali compromissioni, non infrequenti nel sistema italiano, tra valutatori e valutati –, secondo il modello di un'Agenzia autonoma o di un'Autorità amministrativa indipendente.

Tra l'altro, negli studi specialistici sono emersi importanti indici di valutazione, che ben potrebbero essere utilizzati a questo scopo.

---

[55] Lo evidenzia D. CALDIROLA, *Riconoscimento e garanzia del diritto all'inclusione scolastica: un percorso ancora da compiere*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., 287.

In tal senso, uno strumento significativo, impiegabile per valutare la qualità delle alleanze in rete, le modalità di realizzazione delle attività partecipate e condivise, il coinvolgimento di soggetti esterni e del Terzo Settore, il grado di inclusività dei singoli istituti scolastici, è il c.d. *Index for Inclusion*, ideato dal *Centre for Studies on Inclusive Education*.

Questo indice consente di strutturare percorsi di inclusione scolastica in grado di considerare la pluralità delle diversità presenti nel contesto educativo, non più limitate alla sola disabilità, ma allargate alle differenze etniche, linguistiche, socioculturali, socioeconomiche, di genere, alle difficoltà di apprendimento in senso lato.

L'inclusione nell'educazione, appunto, si propone di valorizzare il ruolo proattivo delle istituzioni scolastiche nella costruzione delle comunità, degli ambienti di apprendimento, nella promozione di valori condivisi e in un rapporto di reciproca influenza positiva tra la scuola e l'ambiente sociale esterno.

Questo Indice si articola nell'ambito di tre dimensioni fondamentali: *Creare culture inclusive* (Costruire comunità, Affermare valori inclusivi), *Produrre politiche inclusive* (Sviluppare la scuola per tutti, Organizzare il sostegno alla diversità); *Sviluppare pratiche inclusive* (Coordinare l'apprendimento, Mobilitare risorse).

Il suo impiego da parte di agenzie indipendenti, strutturate e modellate sulle *Authorities*, potrebbe contribuire a rendere ancora più aperto e trasparente il processo di valutazione della qualità dell'inclusione scolastica, rafforzando il meritorio percorso evolutivo delineato dal nostro legislatore, nella prospettiva di una piena attuazione dei principi costituzionali e di pieno adattamento agli standard internazionali tracciati dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

6. L'inclusione sociale e scolastica delle persone con disabilità nel d.lgs. n. 62 del 2024: la novità del *Progetto di vita*

Il paradigma dell'inclusione (sociale e) scolastica delle persone con disabilità trova oggi, sul piano del cammino verso la piena effettività, un significativo slancio con il d.lgs. n. 62/2024[56].

Com'è noto, nel quadro delle riforme previste nella Missione "Inclusione e coesione" del PNRR[57], il Parlamento ha approvato la legge n. 227 del 2021, recante "Delega al Governo in

[56] Per le riflessioni condotte in questo paragrafo, cfr., se si vuole, A. LAMBERTI, *La dignità della persona e la tutela costituzionale dei diritti delle persone con disabilità: l'inclusione sociale e scolastica e il "Progetto di vita"*, in Dirittifondamentali.it, 2/2026, 408 ss.

Sulle recenti riforme in materia di disabilità, v., da ultimo e per tutti, T. ANDREANI – E. VIVALDI, *Una lettura unitaria delle riforme statali della disabilità e della non autosufficienza. Verso un sistema di garanzia dei diritti fondato sull'età anagrafica?,* in *Diritto pubblico*, 2/2026, 531 ss.

materia di disabilità", che, in ossequio alle indicazioni risultanti dal Piano, è finanziata dal Fondo per la disabilità e la non autosufficienza (con dotazione complessiva di 800 milioni di euro per il triennio 2021-2023).

In particolare, il Governo è stato chiamato a provvedere, "sotto un profilo sia formale sia sostanziale, al coordinamento delle disposizioni legislative vigenti (anche di recepimento e di attuazione della normative europea), apportando modifiche che garantiscano e migliorino la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore, che adeguino, aggiornino e semplifichino il linguaggio normativo e che individuino con precisione le disposizioni da abrogare"[58].

Quanto all'oggetto, la legge di delega interviene, segnatamente, sulla definizione del concetto stesso di "disabilità", oltre che sulle procedure di valutazione di base e di valutazione dimensionale (e sulla relativa informatizzazione), unitamente alla riqualificazione dei servizi pubblici in materia di accessibilità e di inclusione e, soprattutto, all'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità.

In relazione alla definizione di disabilità, il Governo è stato chiamato ad adottare, ai fini del riordino e della revisione delle normative in materia, l'approccio biopsicosociale prescritto dall'art. 1, par. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, a mente del quale per persone con disabilità debbono intendersi "coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri".

In buona sostanza, nell'ambito di tale definizione, occorre considerare la persona con disabilità nella sua complessità e in una prospettiva multidimensionale, caratterizzata da esigenze materiali, esistenziali, relazionali, affettive, formative e culturali, nonché relative al contesto ambientale; ancora, si tratta di definire la condizione di disabilità, intesa come insieme di barriere di qualsiasi natura che limitano, ostacolano od impediscono, anche temporalmente, il pieno ed armonico sviluppo, all'interno della società, della personalità in relazione alla complessiva condizione psico-fisica e sensoriale, superando valutazioni limitate a criteri esclusivamente quantitativi, tenuto conto delle implicazioni relative ai diversi livelli di non autosufficienza.

Orbene, nell'ottica di una semplificazione procedurale e organizzativa dei processi valutativi, il Governo ha recepito tali approcci e classificazioni di matrice internazionale e ha razionalizzato, unificandole, tutte le procedure di valutazione di base previste dalle normative vigenti (accertamento dell'handicap di cui alla legge n. 104 del 1992,

---

[57] Utili spunti in V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, 4/2023, 93 ss.

[58] F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 125.

dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordità civile, della sordocecità, dell'invalidità previdenziale, della non autosufficienza, della disabilità ai fini dell'inclusione lavorativa, della disabilità ai fini della concessione di assistenza protesica, sanitaria e riabilitativa, della disabilità ai fini dell'accesso ad agevolazioni fiscali, tributarie e relative alla mobilità e – per quanto qui ci interessa direttamente – della disabilità ai fini dell'inclusione scolastica, di cui all'art. 1, comma 181, lettera c, numero 5, della legge n. 107 del 2015 sulla c.d. Buona Scuola).

Alla luce dell'"introiezione ordinamentale di un paradigma di matrice biopsicosociale, la valutazione di base preordinata all'accertamento dei profili di disabilità deve essere necessariamente associata a una valutazione multidimensionale finalizzata all'individuazione dei profili di funzionamento": "siffatta valutazione postula l'istituzione e l'organizzazione di unità valutative multidimensionali composte in modo da assicurare che le amministrazioni competenti in ambito socio-sanitario e socio-assistenziale integrino gli interventi di presa in carico, di valutazione e di progettazione"[59].

La valutazione multidimensionale, quindi, "costituisce un processo di tipo interdisciplinare volto a identificare e descrivere la natura e l'entità dei problemi di salute di natura fisica, psichica o funzionale del disabile e a caratterizzare le sue risorse e le sue potenzialità": essa "si propone di ottenere un giudizio globale sulle condizioni di disabilità che si ripercuotono sulle attività della vita quotidiana, sulla rete dei rapporti sociali del singolo individuo e sulle sue risorse economiche, considerando: la salute fisica, le abilità cognitive (la c.d. salute mentale); le attività della vita quotidiana; la condizione economica e sociale"[60].

Ora, il Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2024 ha definitivamente approvato – unitamente al decreto che istituisce la Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in favore delle persone con disabilità – il decreto legislativo n. 62 del 2024, attuativo della legge delega n. 127 del 2021. In conformità ai principi e criteri direttivi della legge delega, il decreto legislativo ha modificato le definizioni di "*disabilità*", "*condizione di disabilità*" e "*persona con disabilità*", accogliendo la prospettiva del modello internazionale biopsicosociale, così abbandonando i retaggi di quella visione medico-assistenziale della disabilità che guardava all'impedimento fisico sotto il profilo patologico, senza considerare opportunamente il *disability divide* risultante dall'interazione di compromissioni e barriere (comportamentali, sociali, ambientali) che riducono la partecipazione individuale nei più disparati contesti di vita.

Conseguentemente, gli articoli 3 e 4 del decreto sostituiscono nell'ordinamento il riferimento ai "portatori di handicap" (o altri termini simili espressione del precedente

[59] Ivi, 126.

[60] A. CANDIDO, *La definizione di disabilità*, in A. Blasini – E. Vivaldi (a cura di), *Verso il 'codice per la persona con disabilità'*, Pisa University Press, 2021, 51.

modello "medico") con il riferimento alle persone con disabilità; del pari, il riferimento alla categoria di handicap in situazione di gravità o con connotazione di gravità (e quello, correlato, di disabile grave) viene sostituito dalla categoria di "persona con disabilità avente necessità di sostegno intensivo".

È stata formalizzata, inoltre, l'adozione – a partire dal primo gennaio 2025 – della classificazione internazionale delle malattie (ICD) dell'Organizzazione mondiale della sanità, nel quadro della classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF). Trova, poi, applicazione generalizzata, secondo lo spirito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, il principio dell'accomodamento ragionevole, già introdotto nella legislazione scolastica con riguardo all'inclusione degli studenti con disabilità.

Ma – ed è questa la novità più significativa – è stato istituito il procedimento unitario di valutazione di base (affidato all'INPS a partire dal primo gennaio 2026), razionalizzando e unificando la certificazione della condizione di disabilità: il procedimento, attivato con la presentazione di un certificato medico introduttivo, sarà caratterizzato da una valutazione biopsicosociale multidimensionale per la predisposizione del nuovo "*Progetto di vita*", effettuata in collaborazione con la stessa persona con disabilità (secondo il consolidato principio *nothing about us without us*) da un'unità di valutazione cui partecipano anche i soggetti delle istituzioni e degli enti assistenziali coinvolti nella fase attuativa (nella prospettiva di un patto di corresponsabilità).

Il legislatore configura espressamente il Progetto di vita come "ulteriore strumento di capacitazione" (art. 15, comma 1) rispetto a tutti gli altri interventi, sostegni e benefici "che direttamente spettano all'interessato a seguito della certificazione della condizione di disabilità": si tratta di uno "strumento programmatorio" (così Cons. Stato, Sez. III, 12 febbraio 2024, n. 1373), definito dal legislatore come "progetto individuale, personalizzato e partecipato della persona con disabilità che, partendo dai suoi desideri e dalle sue aspettative e preferenze, è diretto ad individuare, in una visione esistenziale unitaria, i sostegni, formali e informali, per consentire alla persona stessa di migliorare la qualità della propria vita, di sviluppare tutte le sue potenzialità, di poter scegliere i contesti di vita e partecipare in condizioni di pari opportunità rispetto agli altri" (art. 2, comma 1, lett. n).

È, quindi, quel documento finale volto "a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità per migliorare le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita, facilitandone l'inclusione sociale e la partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri" (art. 18, comma 1).

Il Progetto di vita è, in linea generale, come si legge nella Relazione illustrativa, "strumento di sviluppo della consapevolezza di sé e del controllo sulle proprie scelte della

persona con disabilità", in piena ottemperanza ai criteri direttivi stabiliti dalla legge delega[61].

Con l'approvazione del decreto legislativo n. 62 del 2024, quindi, è stata introdotta un'innovazione sostanziale nel sistema giuridico italiano, qual è appunto il Progetto di vita, quale strumento normativo dotato di forza cogente, finalizzato a garantire l'autodeterminazione, la dignità e la piena inclusione della persona con disabilità.

Tale dispositivo giuridico si configura come espressione concreta di un paradigma che intende promuovere l'effettività dei diritti della persona nel contesto sociale, culturale e relazionale.

Il legislatore, consapevole della necessità di superare approcci frammentari e settoriali, ha inteso strutturare il Progetto di vita come atto complesso, vincolante e condiviso, elaborato secondo criteri di individualizzazione, partecipazione attiva e interconnessione tra servizi, in coerenza con le più evolute teorie della persona e dei diritti fondamentali.

Il decreto legislativo attuativo, quindi, si articola attorno a una struttura che prevede la diagnosi multidimensionale del funzionamento, la partecipazione co-progettante del beneficiario, il coordinamento dei servizi coinvolti, la flessibilità del dispositivo e la rendicontazione dell'efficacia delle misure adottate. Il punto di partenza è la valutazione bio-psico-sociale, affidata a equipe multidisciplinari incaricate di restituire una fotografia realistica e dinamica del profilo di funzionamento dell'individuo, secondo il modello sociale della disabilità elaborato a livello internazionale.

Come si diceva, la persona destinataria del Progetto non è più oggetto, ma soggetto attivo del percorso: essa partecipa alla definizione degli obiettivi, può avanzare proposte, esprimere dissensi, chiedere revisioni o aggiornamenti, in un'ottica di responsabilizzazione condivisa che rende il Progetto assimilabile a un vero e proprio patto di cittadinanza.

La *governance* del sistema si fonda sulla figura del "tutor di progetto", incaricato di garantire la coerenza attuativa tra i diversi ambiti coinvolti – sanitario, educativo, sociale, lavorativo e abitativo – e di facilitare l'interlocuzione tra l'amministrazione e il cittadino. Si configura così una nuova modalità di amministrazione relazionale, orientata alla presa in carico integrata e personalizzata.

Il Progetto è per sua natura dinamico: può essere oggetto di revisioni trimestrali e aggiornamenti annuali, in funzione del mutamento delle condizioni personali e del contesto. Il che ne evidenzia la natura procedurale e adattiva, in linea con il principio di effettività di cui all'art. 3 della Costituzione.

Al fine di garantire trasparenza e *accountability,* il decreto introduce specifici meccanismi di monitoraggio e valutazione, attraverso indicatori di risultato e standard qualitativi, con il supporto degli osservatori regionali incaricati di raccogliere e sistematizzare i dati. Si

[61] Per questi riferimenti, v. F. GASPARI, *Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*, in federalismi.it, 5/2025, spec. 74 ss.

profila così un modello di *welfare generativo*, capace di integrare la dimensione soggettiva con la programmazione pubblica e la responsabilità collettiva.

È importante rilevare, poi, che, ai sensi dell'articolo 24, all'unità di valutazione multidimensionale chiamata ad elaborare il "Progetto di vita" (quale "strumento di accompagnamento alla vita delle persone") partecipa, come componente necessario (comma 2), anche un rappresentante dell'istituzione scolastica nei casi di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 66 del 2017, ovverosia nei casi in cui è stato presentato un progetto individuale per le persone disabili, rivolto a realizzarne la piena integrazione (*rectius* inclusione) anche nei percorsi di istruzione scolastica, secondo quel principio di personalizzazione degli interventi la cui *ratio* si identifica nella necessità di una piena e adeguata corrispondenza dei percorsi educativi ai bisogni, alle esigenze e alle aspirazioni del soggetto con disabilità.

I Comuni, infatti, d'intesa con le ASL, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale comprendente la valutazione diagnostico-funzionale, la determinazione delle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale e dei servizi alla persona di competenza comunale, l'individuazione delle misure economiche di sostegno per il superamento di condizioni di indigenza e di esclusione sociale.

Si noti, poi, che il procedimento di valutazione multidimensionale, ai sensi dell'art. 25, consta di quattro fasi, la prima essendo quella rivolta a delineare – nel rispetto dell'esito della valutazione di base – il profilo di funzionamento (PF), che, rilevati gli obiettivi della persona con disabilità secondo le sue esigenze ed aspirazioni, è definito anche in termini di capacità e *performance*, nel quadro delle classificazioni ICF, nei differenti ambiti di vita.

Profilo di funzionamento che era stato già introdotto, ad integrazione delle disposizioni della legge n. 104 del 1992, nella legislazione scolastica, ma che sconta non pochi problemi di attuazione, a causa della mancata predisposizione delle tabelle ministeriali.

È bene ricordare, poi, che, con riferimento alla fase attuativa del percorso personalizzato "sono previste essenzialmente due strumenti: il budget di progetto (art. 28) ed il referente per l'attuazione del progetto di vita (art. 29). Il primo è costituito dall'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 (comma 1) e la sua predisposizione è effettuata secondo i principi della co-programmazione e della coprogettazione con gli enti del terzo settore, secondo quanto previsto dall'art. 55, comma 4, del codice del Terzo Settore (d. lgs. n. 117/2017). Proprio per la dinamicità che caratterizza il progetto di vita, che può essere aggiornato anche su richiesta della persona con disabilità, in base ad eventuali cambiamenti di contesto, il budget di progetto deve presentarsi quale strumento dinamico, in grado di integrare, ricomporre, ed eventualmente riconvertire, l'utilizzo di risorse pubbliche, private ed europee. Al secondo sono affidati una serie di compiti di impulso (avvio dei servizi e delle prestazioni previste, convocazione dell'UVM al fine di modifiche o di aggiornamenti del progetto di vita), coordinamento (dei referenti dei singoli interventi inseriti nel progetto), monitoraggio (sui servizi e sugli

interventi via via realizzati), e verifica (del pieno coinvolgimento della persona con disabilità o del suo caregiver o di altri familiari nel monitoraggio e nelle successive verifiche) che sono di estremo rilievo"[62].

Su questi aspetti applicativi, è certo ancora presto per poter esprimere un giudizio.

Intanto, però, certamente possiamo plaudire alla novità del Progetto di vita, come istituto rivolto ad assicurare la piena inclusione sociale della persona con disabilità, l'uguaglianza con i consociati, la possibilità di autodeterminazione nelle scelte fondamentali dell'esistenza, ponendosi come essenziale "presupposto per l'esercizio di (...) diritti fondamentali (e incomprimibili), in diretta applicazione degli artt. 2, 3, 31 e 38 Cost. e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e il relativo Protocollo opzionale, assunti il 13 dicembre 2006"[63].

Ci si trova, pertanto, al cospetto di un nuovo "diritto di prestazione", che "impone allo Stato, unitamente all'insieme degli Enti pubblici titolari di funzioni specifiche, di intervenire direttamente nella sfera giuridica della persona allo scopo di garantire alla stessa l'esercizio di determinate facoltà e attività, che in caso contrario non potrebbero nemmeno venire a esistenza. Imponendo direttamente la Costituzione l'intervento pubblico in vista dell'attuazione dei diritti sociali, lo stesso viene a configurarsi come una delle finalità primarie che deve orientare l'attività degli Enti pubblici"[64].

7. Conclusioni

L'ultimo decennio si è caratterizzato per l'affermazione di una chiara traiettoria evolutiva, che ha condotto il sistema scolastico italiano a riconoscere l'inclusione come principio strutturante dell'intera costituzione scolastica, capace di orientare la prassi amministrativa e la progettazione didattica. La ricostruzione delle tappe normative – dalla legge n. 107 del 2015 ai decreti delegati del 2017 e del 2019 – mostra un ordinamento che ha progressivamente assunto la diversità come cifra fisiologica della comunità scolastica, abbandonando la pur meritoria logica dell'integrazione, ancora però segnata da un'idea di adattamento del soggetto fragile, per approdare a un paradigma pienamente inclusivo, fondato sulla valorizzazione delle differenze e sulla progettazione universale degli apprendimenti.

---

[62] E. VIVALDI, *Il progetto di vita individuale personalizzato e partecipato: quali prospettive*, in A. Candido (a cura di), *La presa in carico della persona fragile. Un dialogo tra giurisdizioni su questioni di diritto sociosanitario e socioassistenziale*, Giappichelli, Torino, 2025, 315-316.

[63] A. DE VITA, *Il progetto di vita individuale del soggetto disabile: aspetti sostanziali e questioni di giurisdizione*, in A. Candido (a cura di), *La presa in carico della persona fragile. Un dialogo tra giurisdizioni su questioni di diritto sociosanitario e socioassistenziale*, cit., 329.

[64] *Ibidem*.

Si è così evidenziato come la prospettiva dell'inclusione scolastica si configuri quale corollario del diritto all'istruzione, radicata direttamente negli artt. 2, 3 e 34 Cost. e sorretta da una lettura teleologicamente orientata dell'art. 3, secondo comma, quale norma-obiettivo (nel prisma del "pieno sviluppo della persona").

La riflessione ha altresì mostrato come l'inclusione scolastica incida profondamente sulla libertà di insegnamento, che, pur costituzionalmente garantita, si rivela sempre più funzionalizzata alla tutela del discente e alla piena attuazione delle "norme generali sull'istruzione". Si può affermare, quindi, che la libertà del docente trova nella prospettiva inclusiva la sua stessa più alta giustificazione: essa si esplica come autonomia professionale orientata alla formazione integrale della persona, secondo un equilibrio dinamico che impone di adattare metodi, contenuti e strumenti didattici alle specifiche esigenze degli studenti, specie quando vulnerabili.

La piena effettività del diritto all'inclusione scolastica, però – entro una prospettiva di "politica del diritto" che guardi, appunto, alla dimensione dell'effettività per come la addita l'art. 3, secondo comma, Cost. –, imporrebbe anche un assetto politico-normativo adeguato sul piano della valutazione della qualità dell'inclusione. La mancanza di un presidio terzo e indipendente, l'eccessiva dipendenza da indicatori quantitativi e la natura autoreferenziale delle strutture valutative attuali mostrano, difatti, a ben vedere, un sistema ancora incompiuto, nel quale il diritto all'inclusione rischia di essere condizionato dalle risorse disponibili e dalle prassi amministrative dei singoli territori. Di qui, s'è detto, la proposta di istituire un'Autorità indipendente, capace di garantire terzietà, imparzialità e rigore metodologico. Si tratterebbe, in fondo, di aggiornare – e di adattare alla dimensione della costituzione scolastica – la nota riflessione di Augusto Barbera sulle "*istituzioni di libertà*"[65], in un'ottica di piena (ed effettiva, appunto) garanzia del diritto fondamentale all'istruzione.

In conclusione, questo percorso "decennale" – culminato nella prospettiva "olistica" sottesa al Progetto di vita disciplinato dal recente d.lgs. n. 62/2024 – rivela come l'inclusione scolastica sia divenuta strumento privilegiato di attuazione dei principi del costituzionalismo democratico-sociale, tale per cui la scuola si conferma spazio di emancipazione, di crescita e di partecipazione effettiva alla vita comunitaria. La prospettiva inclusiva, coniugando universalizzazione e personalizzazione, restituisce alla scuola la sua missione più alta: essere comunità educante capace di riconoscere ogni individuo nella sua unicità, di valorizzarne le potenzialità e di accompagnarlo nel pieno sviluppo della propria personalità.

[65] A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, cit., spec. 78.