

Minori, disabilità, scuola: quale vera inclusione attraverso il Progetto di vita?

*Franca Meola**

MINORS, DISABILITIES, SCHOOL: WHAT IS TRUE INCLUSION THROUGH THE LIFE PROJECT?

ABSTRACT: This article analyzes the Life Project as a key tool for the effective implementation of the rights of persons with disabilities, with particular reference to childhood and the school context. Starting from the recent introduction of Legislative Decree No. 62/2024, it highlights how this institution constitutes not only an operational projection of the bio-psycho-social paradigm, but also a legal safeguard for personalized inclusion. The investigation, which is theoretical-legal and constitutionally oriented, focuses on the relationship between the Life Project and the PEI, questioning its actual enforceability and the need for a regulatory and procedural framework that guarantees its concrete implementation as a fully protectable subjective right.

KEYWORDS: disability; inclusive education; individualized education plan; life plan; customization

ABSTRACT: Il contributo analizza il Progetto di vita quale strumento cardine per l'attuazione effettiva dei diritti delle persone con disabilità, con particolare riferimento all'età evolutiva e al contesto scolastico. Muovendo dalla recente introduzione del D.Lgs. n. 62/2024, si evidenzia come tale istituto costituisca non solo una proiezione operativa del paradigma bio-psycho-sociale, ma anche un presidio giuridico per l'inclusione personalizzata. L'indagine, di taglio teorico-giuridico e costituzionalmente orientata, si sofferma sul rapporto tra Progetto di Vita e PEI, interrogandosi sulla sua effettiva esigibilità e sulla necessità di un impianto normativo e procedurale che ne garantisca la concreta attuazione come diritto soggettivo pienamente tutelabile.

PAROLE CHIAVE: disabilità; inclusione scolastica; piano educativo individualizzato; Progetto di vita; personalizzazione

SOMMARIO: 1. Personalizzazione dell'offerta formativa e Progetto di vita: un'integrazione necessaria – 2. Il Progetto di vita nella traiettoria costituzionale dell'inclusione scolastica – 3. Inclusione come impegno pubblico: scuola,

* *Avvocato e cultrice della materia in diritto pubblico e costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi della Campania "L. Vanvitelli". Mail: franca.meola@unicampania.it. Contributo sottoposto a doppio refereggio anonimo.*

disabilità e responsabilità nella costruzione di diritti – 4. Dalla previsione normativa alla garanzia effettiva: il Progetto di vita come diritto esigibile.

1. Personalizzazione dell’offerta formativa e Progetto di vita: un’integrazione necessaria

Con il D.Lgs. n. 62/2024, il Governo ha introdotto uno strumento particolarmente significativo ai fini dell’evoluzione del sistema in direzione della piena attuazione dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, anche in età evolutiva, in particolare sul piano dell’offerta formativa.

Tale è il Progetto di vita individuale¹, personalizzato² e partecipato³, che – giusto quanto espressamente precisato in decreto – «è diretto 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»⁴.

Già evidente nelle finalità dallo stesso perseguite, la portata innovativa dello strumento progettuale in parola diventa peraltro ancora più esplicita alla luce della ridefinizione della stessa condizione di disabilità⁵, che – in ragione della formulazione datane dal legislatore delegato – finisce ora per superare i limiti

¹ «Individuale», ovvero centrato sulla persona, tenendo conto delle sue specifiche esigenze, dei suoi desideri e delle sue aspettative. Ciò significa che il Progetto di vita non è un “pacchetto standard” applicabile a tutti, ma è costruito per e sulla singola persona con disabilità, adattandosi alle condizioni, alle capacità, ed al contesto di vita della stessa.

² «Personalizzato», ossia adattato alle caratteristiche e alle necessità della persona, con l’individuazione di sostegni e misure adeguate. Proprio in quanto in grado di modulare le risorse, gli interventi, gli accomodamenti, nonché la forma e intensità dei servizi sul singolo soggetto con disabilità, tale Progetto va oltre l’individualità per essere, per l’appunto, personalizzato.

³ «Partecipato», *quid est* elaborato in collaborazione con la persona con disabilità, la sua famiglia e i professionisti coinvolti. In ragione di tanto, quindi, la persona con disabilità non è un soggetto passivo, ma parte integrante del procedimento di elaborazione del Progetto in esame, avendo voce sulle scelte, potendolo modificare, integrare, fare proposte, e potendo altresì giovare in ciò di un supporto, se necessario.

⁴ Art. 18, decreto legislativo 03 maggio 2024, n. 62, «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l’elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato» (in G.U. n. 111 del 14.05.2024).

⁵ Cfr. art. 2 del decreto legislativo 03 maggio 2024, n. 62, cit., alla cui stregua la «condizione di disabilità» è definita in termini di «duratura compromissione fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri». Tra gli elementi di novità introdotti da tale disposizione, vale certamente la pena notare come in essa non si parli più solo della menomazione o invalidità come condizione clinica o sanitaria, ma si introduca una concezione relazionale e multidimensionale della disabilità. Parimenti, per la prima volta, in essa, oltre alle compromissioni fisiche, mentali, intellettive e sensoriali, viene esplicitamente menzionata la compromissione del neurosviluppo che, però, di per sé non costituisce disabilità, ma solo in interazione con barriere di diversa natura (fisiche, comunicative, culturali, o anche legislative ovvero procedurali). Infine, si precisa che non ogni limitazione temporanea dà luogo alla condizione di disabilità, in quanto la compromissione dev’essere «duratura». L’inserimento di tale definizione in un impianto normativo che prevede valutazioni integrate (di base e multidimensionali) e il Progetto di vita individuale personalizzato (artt. 3-6 del decreto), sta peraltro a sottolineare che la condizione di disabilità va analizzata rispetto ai bisogni, al contesto di vita, ai sostegni necessari, in un’ottica personalizzata e partecipata. Il tutto, conformemente all’obiettivo, proprio del legislatore, di salvaguardare non solo la salute o la cura, ma anche e soprattutto la piena ed effettiva partecipazione della persona disabile in ogni ambito della vita.



di quella sua impostazione di tipo biomedico⁶, cui pure si è a lungo conformato il nostro sistema ordinamentale⁷.

In realtà, se attentamente esaminate, le due disposizioni palesano una loro forte interconnessione.

Se, infatti, l'abbandono della concezione meramente medico-deficitaria a favore del modello bio-psico-sociale⁸ — che pone al centro la persona nella sua interazione dinamica con l'ambiente — consente di reinterpretare la disabilità in chiave relazionale e inclusiva⁹, dall'altro, l'introduzione del Progetto di vita rappresenta la coerente traduzione operativa di tale paradigma, configurandosi come lo strumento mediante il quale si attuano interventi personalizzati, si promuovono i diritti e si valorizzano le risorse nei molteplici ambiti dell'esperienza individuale.

Giusta la prospettiva qui delineata, può, allora, *breviter* dirsi che la nuova nozione di disabilità fornisce la base teorico-giuridica per un approccio centrato sulla persona e sul contesto, mentre il Progetto *de quo*

⁶ Il modello di disabilità di tipo "bio-medico", originariamente recepito anche dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), prendeva in considerazione solo gli aspetti patologici inerenti alla persona con disabilità, nella sequenza in base alla quale dalla menomazione, cioè da un'anomalia permanente, anatomica o psicologica, si determinava una disabilità, nel senso di una limitazione o perdita della capacità di compiere le attività considerate normali per un essere umano, e un conseguente *handicap*, consistente in una situazione di svantaggio nel contesto sociale. OMS, *Classificazione Internazionale delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Svantaggi esistenziali (o handicap)*, Ginevra, 1980.

⁷ In effetti, quanto alla valutazione della condizione di invalidità, per lungo tempo il nostro ordinamento ha fatto proprio un approccio di carattere squisitamente medico-legale, fondato sull'accertamento oggettivo del danno biologico e sulla conseguente attribuzione di percentuali di invalidità, ai fini del riconoscimento di specifiche provvidenze economiche o agevolazioni. Sedimentatosi già a partire dalla disciplina della cecità e sordità civile (L. n. 381/1970) e dell'invalidità civile (L. n. 118/1971), tale modello si è quindi rafforzato col varo della legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (L. n. 104/1992) ed ha trovato infine spazio all'interno della normativa sul collocamento mirato (L. n. 68/1999). In questo senso, il nostro ordinamento è stato a lungo improntato a una concezione riduttiva della disabilità, intesa come minorazione fisica o psichica suscettibile di quantificazione percentuale.

⁸ OMS, *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Ginevra, 2001. La nozione di disabilità, basata sul modello di tipo "bio-psico-sociale", recepito dall'OMS in tale classificazione, tiene conto dei fattori contestuali che interagiscono con la persona e ne determinano il grado di partecipazione all'ambiente. Per l'effetto, quindi, la disabilità viene intesa quale «conseguenza [...] di una complessa relazione tra la condizione di salute [della persona] e i fattori ambientali che rappresentano le circostanze in cui [essa] vive».

⁹ In dottrina, ad occuparsi del passaggio dal modello biomedico a quello biopsicosociale di disabilità sono stati, tra gli altri: G. ARCONZO, *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*, in *Federalismi.it*, 16, 2025, 15 ss.; Id., *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Passaggi costituzionali*, 2023, 1, 151 ss.; Id., *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; G. ARCONZO, S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico. Il mutamento di prospettiva nell'ordinamento italiano*, in G. ARCONZO (a cura di), *I diritti negati*, Milano, 2021, 157 ss.; C. COLAPIETRO, *Il riordino delle fonti e la tutela dei diritti delle persone con disabilità*, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa, 2025, 9 ss.; Id., *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2023; Id., *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il nuovo diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020, 121 ss.; F. MASCI, *A contribution to the study of disability in the italian constitutional system*, Napoli, 2024; Id., *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Cortisupremeesalute.it*, 2, 2024, 1 ss.; Id., *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*, 3, 2021, 87 ss.; Id., *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 1, 2020, 137 ss.; E. VIVALDI, *Il progetto di vita della persona con disabilità*, cit.; Id., *Disabilità, autonomia, diritti. Alcune riflessioni a tre anni dall'approvazione della legge n. 112/2016*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2019, 1 ss.

ne attualizza di volta in volta la portata giuridica, fungendo da dispositivo operativo per la realizzazione dell'inclusione sociale e della partecipazione effettiva del singolo in condizione di uguaglianza con gli altri. In questo senso, lo strumento progettuale in esame è, senza dubbio alcuno, il fulcro operativo della nuova impostazione sistemica delineata dal decreto. E ciò in quanto il mutamento di paradigma che esso esprime non si limita a promuovere semplicemente un coordinamento tra i diversi interventi — sanitari, sociali, educativi, formativi, lavorativi e abitativi — funzionali alla piena realizzazione della persona con disabilità e alla sua inclusione nel contesto sociale, ma incide sulla stessa natura dell'intervento pubblico in materia, che viene ora ripensato in una prospettiva integrata, trasversale e centrata sulla persona.

In tale contesto, peraltro, esso finisce per assumere una funzione di raccordo e di integrazione, operando su due piani tra loro complementari. Anzitutto, sul versante intersettoriale, in cui favorisce l'armonizzazione degli interventi riconducibili a settori tradizionalmente distinti — quali istruzione, sanità, lavoro, assistenza e abitazione — superando la frammentazione degli approcci e promuovendo un'azione coordinata. Quindi, sul versante interistituzionale in cui, invece, richiede l'attivazione di una cooperazione effettiva, stabile e strutturata tra i diversi soggetti coinvolti: enti territoriali, amministrazioni scolastiche, autorità sanitarie e organizzazioni del Terzo Settore. Ne discende un modello di presa in carico della persona con disabilità che si caratterizza per la sua globalità, continuità e integrazione, in linea con i principi di personalizzazione e inclusione effettiva sanciti dal nuovo impianto normativo.

La trasversalità che connota lo strumento progettuale in esame non esclude, tuttavia, la possibilità di una sua declinazione settoriale e contestualizzata nei diversi ambiti di vita della persona con disabilità. Al contrario, a condizione che sia mantenuta la coerenza con la cornice progettuale unitaria, esso può assumere configurazioni e articolazioni anche significativamente differenziate, in relazione alle peculiarità proprie di ciascun ambito di intervento.

Tra questi, primo e fondamentale contesto applicativo del Progetto di vita è, di certo, quello scolastico. E non a caso. È proprio, infatti, all'interno dell'ambito scolastico, che, sin dall'età evolutiva, si avvia quel percorso di riconoscimento e valorizzazione delle capacità individuali, strumentale non solo all'acquisizione di competenze ma altresì alla costruzione di un'identità autonoma e socialmente attiva. Conseguentemente, è in esso che tale Progetto è chiamato, in via privilegiata, ad esplicare la propria funzione sistemica.

Tra l'altro, è sempre in seno a tale contesto che può individuarsi una delle principali articolazioni settoriali del Progetto di vita, ovvero il Piano Educativo Individualizzato (PEI). Disciplinato dall'art. 7 del D.Lgs. n. 66/2017¹⁰, come modificato dal D.Lgs. n. 96/2019¹¹, il piano *de quo* - come è noto - costituisce lo strumento di progettazione individualizzata del percorso scolastico e formativo dell'alunno con disabilità, redatto in esito alla valutazione funzionale dei bisogni educativi, a partire dal Profilo di funzionamento. In ragione di tanto, il PEI si configura come quell'articolazione del Progetto di vita specificamente volta a realizzare, in ambito scolastico, la dimensione educativa della progettazione esistenziale. Laddove, infatti, il Progetto di vita definisce la direzione complessiva dell'intervento pubblico in favore della persona con

¹⁰ Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107» (in G.U. n. 112 del 16.05.2017 - Suppl. Ordinario n. 23).

¹¹ Decreto legislativo 7 agosto 2019, n. 96, «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107» (in G.U. n. 201 del 28.08.2019).



disabilità, il PEI ne rappresenta l'applicazione nel sistema di istruzione e formazione, assicurando la coerenza tra l'azione educativa e il percorso di vita più ampio delineato in sede progettuale.

Consegue da ciò, quindi, che il PEI non può più essere concepito come documento "isolato", ma deve essere oramai inteso quale componente settoriale, ma essenziale, del Progetto di vita, con cui deve necessariamente dialogare in termini di coerenza e integrazione. Quest'ultimo, infatti, fornisce al PEI un ancoraggio valoriale e strategico, delineando gli obiettivi generali e gli esiti attesi in termini di partecipazione sociale, autonomia e autodeterminazione, cui l'azione educativa deve conformarsi.

In tal senso, tra progettazione educativa e progettazione esistenziale viene a realizzarsi una circolarità virtuosa, nella quale la scuola non è solo luogo di trasmissione del sapere, ma spazio di costruzione progressiva dell'identità e del futuro della persona con disabilità, in stretta sinergia con gli altri contesti – familiari, sociali e istituzionali – coinvolti nella definizione e nell'attuazione del progetto complessivo di vita.

2. Il Progetto di vita nella traiettoria costituzionale dell'inclusione scolastica

In ragione di quanto fin qui osservato, non pare possa negarsi che la previsione e l'attuazione del Progetto di vita anche all'interno dell'ambito scolastico si collocano armonicamente nella traiettoria costituzionale della scuola come comunità inclusiva, fondata sulla centralità della persona e sulla promozione effettiva dell'eguaglianza¹².

Indiscutibilmente, tale logica, assai diversa e lontana da quella dell'integrazione¹³, non trova nella Carta fondamentale elementi di tenore testuale espressamente atti a ricondurre ad essa il sistema scolastico.

L'unico, infatti, è quello contenuto nell'art. 34, che, sancita la gratuità dell'istruzione obbligatoria, riconosce la possibilità per quanti sono capaci e meritevoli ma privi di mezzi di raggiungere, nel prosieguo degli studi, i più alti gradi di istruzione.

Ciononostante, già solo tale disposizione veicola un preciso programma costituzionale di sviluppo della scuola, che, prima ed a prescindere dal perseguimento di qualsiasi ulteriore finalità, deve «consentire in modo sempre più pieno quello "sviluppo della persona umana" che proprio nell'istruzione ha la sua massima possibilità di realizzazione»¹⁴. In questo senso, perciò, esso deve essere in grado di garantire la fruizione di tale diritto «malgrado ogni possibile ostacolo»¹⁵ che a ciò si frapponga. Certamente, tra gli elementi ostativi alla realizzazione di tale programma, che la Repubblica è chiamata a rimuovere, in vista del

¹² Sul modello inclusivo della scuola italiana, si rinvia, tra gli altri a: C. COLAPIETRO, *Una scuola «aperta» a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, 13 ss.; G. CHIARA, *L'inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni*, in *Federalismi.it*, 32, 2022, 16 ss.; nonché M. D'AMICO, *Introduzione. Un nuovo modo di guardare al mondo delle disabilità: la Costituzione inclusiva*, in M. D'Amico, G. ARCONZO (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge numero 104 del 1992*, Milano, 2013, 9-13.

¹³ Utili chiarimenti definitivi, atti alla specificazione della diversa portata dei concetti di «integrazione» ed «inclusione», sono offerti da G. ARCONZO, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 527 ss. Sul punto, altresì L. BUSCEMA, R. CARIDÀ, G. DE LUCA, R. DI MARIA, A. MORELLI, V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2022, 13 ss.

¹⁴ Così, U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 671.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza 03.06.1987, n. 215, punto 6 del *Considerato in diritto*, in *Giurcost.org*.

soddisfacimento di quelle esigenze di uguaglianza sostanziale di chiaro radicamento costituzionale (art. 3, co. 2), rientrano quelli di tipo economico. Sono questi, del resto, quelli che, maggiormente attenzionati dal Costituente¹⁶, sono stati in massima parte censurati dai giudici costituzionali quale elementi ostativi a quel programma di sviluppo della persona umana cui l'intero impianto del testo fondamentale è proteso¹⁷. Oggi, tuttavia, sarebbe quantomeno fuorviante intendere il concetto *de quo* nei soli termini anzidetti. Piuttosto, è acquisizione oramai pacifica che il diritto allo studio, quale strumento cardine per la realizzazione di tale programma, può essere compresso, quando non addirittura strozzato, da una serie diversa di ostacoli, che pure la Repubblica ha il compito di rimuovere. In questo senso, il riferimento, avallato anche dalla Corte costituzionale, è alle diverse condizioni di vulnerabilità, socio-economiche ma anche culturali ovvero di disagio psicofisico e intellettuale, in cui il singolo può trovarsi, e, tra queste, quindi, anche alla specifica situazione di disabilità che può riguardarlo. A tal proposito, però, l'avvertenza dei giudici costituzionali è chiara: «assumere che il riferimento ai “capaci e meritevoli” contenuto nel terzo comma dell'art. 34 comporti l'esclusione dall'istruzione superiore degli handicappati in quanto “incapaci” equivarrebbe a postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale [...] l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola»¹⁸.

D'altro canto, a supportare tali conclusioni, e più in generale la riferibilità del modello d'istruzione emergente dal testo costituzionale al paradigma dell'inclusione è la previsione di apertura di tale articolo, in cui il costituente parla di una «scuola aperta a tutti». Nello specifico, a definire il ruolo che il nostro ordinamento riserva all'istruzione, nell'ottica dell'inclusione, è la parola «tutti» che in essa compare. Tale previsione, infatti, acquista davvero senso laddove, correttamente, essa venga interpretata nel senso di ricondurre nel novero dei suoi destinatari soprattutto coloro che sono in condizione di disabilità¹⁹. Anche perché, è specialmente a favore di costoro che l'apertura delle porte dell'istituzione scolastica risulta strumentale a consentirne il pieno sviluppo della personalità (art. 2 Cost.), nonché a permettere la rimozione degli ostacoli che a ciò si frappongono (art. 3, co. 2, Cost.).

Ed allora, se tale è la cornice costituzionale di riferimento, è indubbio che lo strumento progettuale a cui il legislatore oggi affida la realizzazione del programma di promozione della personalità del singolo in ambito scolastico ne rappresenta un importante ed innovativo “dispositivo di attuazione”. Quale più recente evoluzione funzionale del principio di personalizzazione dell'offerta formativa, il Progetto di vita si configura infatti quale strumento non solo pedagogico, ma anche costituzionalmente orientato alla tutela effettiva dei diritti fondamentali dei minori con disabilità, tra i quali anzitutto figura quello all'istruzione. Del resto, non pare dubbio che la piena realizzazione di tale diritto implichi la garanzia dell'effettiva

¹⁶ «[...] giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza»; Corte costituzionale, sentenza 03.06.1987, n. 215, cit., punto 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Su cui, vedi *infra*.

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza 03.06.1987, n. 215, cit., punto 6 del *Considerato in diritto*. In dottrina, il rapporto tra scuola e merito, con riferimento anche alla condizione di disabilità, è stato affrontato, sia pur con conclusioni fra loro differenti, da M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020; e F. ANGELELLI, *Costituzione e scuola democratica fra autonomia e merito*, Napoli, 2025.

¹⁹ In questo senso, correttamente, si è osservato che «se la scuola è aperta a tutti, deve esserlo anche nei confronti di ciascuno, nel senso che va “garanti[to] il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona”»; così M. BENVENUTI, “La scuola è aperta a tutti”? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi*, 4, 2018, 112.



opportunità per ciascun individuo di apprendere secondo le proprie capacità e tempi, all'interno di un contesto che non lo marginalizzi, ma lo includa, che non uniformi, ma valorizzi le differenze.

Sotto questo profilo, perciò, il Progetto di vita – nella sua specifica applicazione scolastica, integrata con il PEI – si configura come lo strumento di concreta attuazione del diritto all'inclusione scolastica²⁰, quale diritto soggettivo pieno e indefettibile della persona con disabilità²¹, riconosciuto non solo a livello costituzionale²², ma anche nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale²³ ed in quello internazionale²⁴.

Dal canto suo, la stessa scuola, all'interno della quale il raccordo tra Progetto di vita e PEI rende oggi possibile l'inclusione delle persone con disabilità, è oggetto di una significativa evoluzione sistemica. Ad essa, infatti, non può più semplicisticamente guardarsi quale luogo di trasmissione del sapere. Piuttosto, essa viene ora sempre più decisamente configurandosi quale presidio attivo dei diritti fondamentali, chiamato a garantire il pieno sviluppo della personalità del discente, la sua autodeterminazione e la sua partecipazione sociale effettiva. In questo senso, quindi, di essa può ormai parlarsi in termini di "amministrazione costituzionale", ovvero soggetto pubblico funzionalmente deputato all'attuazione diretta dei principi e dei valori costituzionali.

Non si tratta, peraltro, di un cambio di prospettiva di ordine meramente teorico. Al contrario, al fondo di tale cambiamento è facile rintracciare un vero e proprio ripensamento della funzione scolastica. Questa, infatti, non è più confinata nei limiti dell'istruzione. Piuttosto, essa viene intesa come strumentale ai fini di una tutela integrata dei diritti della persona, quale deve realizzarsi non più solo attraverso la garanzia

²⁰ Tra i tanti contributi offerti dalla dottrina in argomento, si rinvia a C. PETRILLO, *Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità*, in Consulta online, 24 giugno 2024, all'indirizzo: Giurcost.org; G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019; L. BUCCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, 4, 2015; F. GIRELLI, *La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2020, 100 ss.

²¹ Ad intendere il disposto dell'art. 34 Cost. come espressivo del diritto di ognuno di ricevere un'adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali, «diritto da riconoscere a ogni cittadino senza condizione che quella dell'attitudine e del profitto e superando i limiti derivanti dalla sua appartenenza ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica», è U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano 1973, 98 ss. Tale impostazione è stata poi condivisa da A. MURA, *Artt. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1976, 253 ss.; S. MANZINI MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, Torino 1994, 1 ss.; nonché da A.M. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 704 ss. Così interpretando il testo costituzionale, la dottrina menzionata supera l'opinione, assai diffusa tra molti giuristi del dopoguerra, secondo cui dall'art. 34, co. 1, Cost. non si sarebbe potuto ricavare un vero e proprio diritto individuale all'istruzione, ma semplicemente un diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa. Fa sua quest'interpretazione, N. DANIELE, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1964, 639 ss.; Id., *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova 1988, 364 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma 1993, 5.

²² Per una disamina attenta della «Costituzione "scolastica" dei disabili», cfr. F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 136 ss.

²³ Al riguardo, significativo è il disposto dell'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, in base al quale: «Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua».

²⁴ In questo senso, a rilevare è già l'art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, il quale ammonisce che «il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno». Ancor più articolato è il disposto dell'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dal nostro Paese con legge n. 18/2009), nel cui *incipit* (co. 1) si riconosce espressamente «il diritto all'istruzione delle persone con disabilità».

formale dell'accesso al sistema scolastico, ma anche e soprattutto a mezzo della predisposizione di strumenti personalizzati capaci di rimuovere, caso per caso, gli ostacoli che limitano il pieno sviluppo dell'alunno.

In tale contesto, il raccordo tra Progetto di vita e PEI acquista un valore paradigmatico: esso, infatti, non costituisce un mero ausilio didattico, ma rappresenta la traduzione operativa del principio costituzionale di inclusione. Conseguentemente, nel momento in cui contribuisce alla definizione e alla realizzazione di un Progetto di vita coerente con le potenzialità e i desideri dell'alunno, la scuola esercita una funzione pubblica costituzionalmente orientata, partecipando attivamente alla costruzione dell'identità, all'affermazione dell'autonomia e alla piena cittadinanza della persona con disabilità. In tal senso, perciò, essa si fa promotrice di un'inclusione che non sia solo accesso, ma appartenenza, partecipazione e riconoscimento, in linea con il carattere plurale e democratico della nostra Carta fondamentale.

3. Inclusione come impegno pubblico: scuola, disabilità e responsabilità nella costruzione di diritti

Inopinabilmente, nelle intenzioni del legislatore²⁵, l'introduzione del Progetto di vita e il suo raccordo funzionale con il PEI, in quanto idonei a garantire una presa in carico integrata, continua e partecipata della persona con disabilità, sin dalla sua età evolutiva, rispondono all'esigenza di sempre maggiore implementazione a sistema di quel principio personalista che, come è noto, costituisce il fulcro dell'intero impianto costituzionale (art. 2 Cost.)²⁶. Del resto, non sembra possa seriamente contestarsi che è proprio nell'esperienza educativa che si pongono le fondamenta per l'effettiva partecipazione del singolo alla vita sociale, culturale ed economica della collettività.

Contestualmente, giusto quanto emerge dal dettato normativo in esame, sempre in ambito scolastico, il Progetto di vita, pur nella sua valenza generale e sistemica, si propone quale presidio di attuazione

²⁵ La legge 22 dicembre 2021, n. 227, cit., che, in attuazione di una delle riforme previste dalla Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" del PNRR, ha delegato al Governo il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, ha espressamente attribuito a tale intervento il fine di «garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione» (art. 1).

²⁶ Ai sensi dell'art. 2, co. 2, lett. c, 5), legge 22 dicembre 2021, n. 227, cit., nell'esercizio della delega, e specificamente con riguardo alla valutazione multidimensionale della disabilità e alla realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, il Governo è tenuto a «prevedere che il Progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato sia diretto a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri, le sue aspettative e le sue scelte, migliorandone le condizioni personali e di salute nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti, individuando le barriere e i facilitatori che incidono sui contesti di vita e rispettando i principi al riguardo sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, indicando gli strumenti, le risorse, i servizi, le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto e che sono necessari a compensare le limitazioni alle attività e a favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della vita e nei diversi contesti di riferimento, compresi quelli lavorativi e scolastici nonché quelli culturali e sportivi, e in ogni altro contesto di inclusione sociale».



sostanziale del diritto all'istruzione (art. 34 Cost.) e del diritto all'eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto in grado di modulare l'intervento educativo sulle specifiche esigenze e potenzialità del singolo alunno, in un'ottica dinamica e relazionale²⁷. Lungi, infatti, dal risolversi in una mera differenziazione didattica, a mezzo del Progetto di vita e del PEI, la personalizzazione dell'offerta formativa si traduce in una strategia complessiva di promozione della persona, in grado di valorizzare le diversità, superare le barriere e costruire ambienti realmente inclusivi.

Trattandosi di uno strumento strategico ai fini del soddisfacimento di tali obiettivi, è indubbia, a questo punto, la necessità di stabilire quale sia l'incidenza da esso esercitata sul piano dell'effettività del diritto all'inclusione scolastica e quali le responsabilità che da ciò scaturiscono in capo ai soggetti istituzionalmente preposti alla sua attuazione.

Un tipo di analisi, questa, che proprio il recente intervento normativo in esame finisce ora per proiettare in una prospettiva assolutamente peculiare. Da sempre incentrata sull'individuazione dei fattori di carattere specialmente economico, ostativi all'attuazione dello sviluppo della persona umana in ambito scolastico, e sulla loro rimozione²⁸, essa è ora chiamata a confrontarsi anzitutto con la lettera del testo normativo, al fine di verificare, suo mezzo, le concrete possibilità ma anche i possibili limiti di una effettiva traduzione in prassi di previsioni normative, quali quelle in esame, chiaramente attuative, in seno al contesto scolastico, di fondamentali diritti e valori costituzionali.

Certamente, in questo senso, il primo dei problemi che il giurista è chiamato ad affrontare è quello del grado di vincolatività della previsione concernente la formulazione e la realizzazione del Progetto in esame in ambito scolastico. È indubbio, infatti, che, laddove non ancorato al rispetto di puntuali obblighi di attuazione da parte delle amministrazioni competenti, lo strumento progettuale in esame rischia di rimanere un documento programmatico privo di cogenza, in quanto tale, perciò, incapace di soddisfare le finalità che gli sono proprie.

Parimenti interessante, in questa stessa prospettiva, è però anche la problematica del raccordo tra Progetto di vita e PEI, la cui possibile debolezza è, di fatto, comunque in grado di mettere in discussione la concreta operatività del sistema.

²⁷ Ex art. 2, co. 2, lett. c, 10), legge 22 dicembre 2021, n. 227, cit., sempre con riguardo alla valutazione multidimensionale della disabilità e alla realizzazione del Progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, il Governo, esercitando la delega conferitagli, deve «prevedere che, nell'ambito del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, siano individuati tutti i sostegni e gli interventi idonei e pertinenti a garantire il superamento delle condizioni di emarginazione e il godimento, su base di eguaglianza con gli altri, dei diritti e delle libertà fondamentali e che la loro attuazione sia garantita anche attraverso l'accomodamento ragionevole di cui all'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità».

²⁸ Qui il riferimento è all'ormai copiosa giurisprudenza sulla garanzia dei diritti incompressibili in rapporto alle esigenze di bilancio. Ad inaugurare questo corso giurisprudenziale è l'ormai storica sentenza della Corte costituzionale, 8 giugno 1987, n. 215. A tale pronuncia seguono, in senso conforme: Corte costituzionale, sentenza 26 febbraio 2010, n. 80; Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 25011/2014; Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 maggio 2017, n. 2023; Consiglio di Stato, Sez. VI, 11 ottobre 2018, n. 5851. Ancor più significativa, è la sentenza della Corte costituzionale 16 dicembre 2016, n. 275. In tale pronuncia, infatti, i giudici costituzionali, pur richiamando i propri precedenti giurisprudenziali (la sentenza n. 215 del 1987 e la sentenza n. 80 del 2010) è esplicita nell'affermare che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Ad essa si allinea il Consiglio di Stato, Sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809.

Infine, sempre muovendosi nella direzione indicata, non minori interrogativi si pongono con riferimento alla natura partecipata del Progetto di vita, alla cui stesura, infatti, il testo normativo in esame chiama una pluralità di soggetti, il cui concreto contributo, però, necessita di essere ben definito.

In particolare, sotto tale ultimo profilo, è noto che, ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo in esame, lo strumento progettuale *de quo* viene elaborato secondo un procedimento che non solo vede direttamente coinvolti la persona interessata, la sua famiglia e una pluralità di soggetti pubblici e privati, ma si svolge all'interno della c.d. "unità di valutazione multidimensionale", in cui diverse professionalità sono chiamate ad agire in base a una logica di co-progettazione e corresponsabilità istituzionale, assicurando l'integrazione tra i vari livelli di governo e la personalizzazione degli interventi. E tra queste, per quel qui rileva, anche un rappresentante dell'istituzione scolastica.

Tuttavia, di per sé, già l'ampiezza della compagine coinvolta all'interno di tale unità solleva non irrilevanti perplessità, stante l'eccessiva eterogeneità decisionale, potenzialmente foriera di confusione nelle responsabilità, rallentamenti procedurali e, non da ultimo, diseguaglianze applicative tra territori. Infatti, il decreto rimette alle Regioni la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle predette unità, in attuazione del principio di leale collaborazione²⁹. E tale scelta, sia pure in linea con l'autonomia riconosciuta agli enti in questione, espone il sistema a un rischio di frammentazione attuativa, con conseguente compromissione dell'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni che, in quanto tali, dovrebbero garantire l'effettiva esigibilità dei diritti su tutto il territorio nazionale.

Quanto poi ai singoli soggetti chiamati a partecipare al procedimento di elaborazione del Progetto di vita, non possono sottacersi le ulteriori ambiguità che dal testo emergono con riferimento al ruolo dell'istituzione scolastica al suo interno. Se è vero, infatti, che il rappresentante scolastico è formalmente incluso nell'unità di valutazione multidimensionale³⁰, è altrettanto vero che il decreto non specifica in modo puntuale le modalità attraverso cui tale partecipazione debba concretamente avvenire, né ne chiarisce la posizione in seno al processo deliberativo dell'unità. Resta, pertanto, incerta la natura del suo contributo, se di carattere decisionale o consultivo, così come la sua partecipazione obbligatoria o facoltativa, nonché la fase del procedimento in cui è coinvolto e il grado di continuità della sua azione.

Tali incertezze rischiano, peraltro, di indebolire anche il raccordo funzionale tra Progetto di vita e PEI, rendendo quest'ultimo, di fatto, meno aderente agli obiettivi strategici del primo, e accentuando la frammentazione tra i diversi livelli di programmazione educativa e sociale. È infatti ampiamente riconosciuto che l'efficacia del PEI dipende in larga parte dalla qualità delle informazioni, delle valutazioni e degli obiettivi condivisi in sede di Progetto di vita. Senza una partecipazione piena, competente e continuativa dell'istituzione scolastica alla redazione del Progetto, si rischia di compromettere la coerenza tra i due strumenti, vanificando quella continuità educativa e istituzionale che rappresenta uno degli elementi distintivi di una vera inclusione scolastica.

È indubbio però che le maggiori perplessità emergenti dal testo normativo in esame attengono alla qualificazione giuridica degli obblighi derivanti dal Progetto di vita, ivi compreso il raccordo con il PEI. Il legislatore, infatti, pur affermando con chiarezza che la richiesta di sua elaborazione è un preciso diritto dell'interessato³¹, non attribuisce ad essa una formale natura vincolante nei confronti delle amministrazioni

²⁹ Art. 24, commi 4-5-6, decreto legislativo 03 maggio 2024, n. 62, cit.

³⁰ Art. 24, co. 1, lett. d, decreto legislativo 03 maggio 2024, n. 62, cit.

³¹ Artt. 18, co. 1, e 23, co. 1, decreto legislativo 03 maggio 2024, n. 62, cit.



coinvolte, né prevede specifici meccanismi sanzionatori o rimedi in caso di inadempienza. In tal modo, il Progetto rischia di essere percepito non già come atto programmatico obbligatorio, fonte di precisi obblighi giuridici, ma come documento orientativo, con valore tendenziale più che cogente. Inopinabilmente, pur in assenza di una norma che espliciti le “penalità”, è ragionevole ritenere che la persona interessata possa comunque ricorrere all’Autorità giudiziaria, lamentando la violazione del proprio diritto al Progetto di vita, ovvero chiedendo il risarcimento dei danni che, concretamente, la sua mancata elaborazione ha prodotto sull’esercizio di suoi diritti fondamentali. Ed è altresì inopinabile la riconoscibilità in capo all’ente di cui si dimostri l’inadempimento degli obblighi normativamente previsti (anche quelli organizzativi e procedurali) di precise responsabilità politico/amministrative (ma anche contabili). Tuttavia, resta fermo che, in assenza di una chiara previsione di responsabilità sia a livello istituzionale che individuale per il caso di mancata attuazione – che sia essa dolosa, colposa o conseguente a mera inerzia organizzativa – il rischio è che lo strumento progettuale in esame finisca per avere un’efficacia puramente dichiarativa. E ciò vanificherebbe l’intento del legislatore di assicurare una piena attuazione dei diritti della persona con disabilità.

4. Dalla previsione normativa alla garanzia effettiva: il Progetto di vita come diritto esigibile

A ben riflettere, le perplessità appena avanzate nei riguardi delle previsioni del decreto delegato appena analizzate si radicano nello scarto che il testo scava tra l’ambizione sistemica dello strumento progettuale in esame e le fragilità normative che ne ostacolano l’attuazione. Se il Progetto di vita è davvero destinato a diventare il fulcro della nuova *governance* dell’inclusione, è necessario che esso venga sorretto da un impianto giuridico chiaro, cogente e coerente, in grado di definire ruoli, responsabilità e obblighi in modo inequivoco. Solo così sarà possibile passare dalla retorica dell’inclusione alla sua realizzazione effettiva.

Il punto critico, infatti, non risiede tanto nella formulazione teorica dello strumento, quanto nella sua collocazione ordinamentale ancora ambigua. Il Progetto di vita, per come configurato nel D.Lgs. n. 62/2024, sembra oscillare tra il piano della programmazione personalizzata e quello della previsione ordinamentale vincolante, senza però definirsi pienamente in nessuna delle due dimensioni. Da un lato, esso viene presentato come dispositivo fondamentale per l’attuazione dei diritti delle persone con disabilità e per la costruzione di un sistema inclusivo fondato sulla presa in carico globale e continuativa. Dall’altro, però, mancano precise previsioni circa la sua obbligatorietà procedimentale, i tempi di adozione, le modalità di raccordo con altri strumenti settoriali – come il PEI in ambito scolastico o i progetti individuali socio-sanitari previsti dalla legge 328/2000 – nonché i meccanismi di tutela in caso di mancata predisposizione o attuazione.

Una simile indeterminatezza rischia di compromettere l’effettività del diritto al Progetto di vita, pregiudicandone la sostanza e riducendolo a una previsione meramente formale

Eppure, in prospettiva costituzionale, uno strumento che si configura quale sede di mediazione tra diritto all’identità, all’autodeterminazione e alla partecipazione non può essere confinato al mero ambito programmatico o ricondotto al novero delle enunciazioni di principio prive di effettività. Se – come sentenziato dalla stessa Corte costituzionale – il diritto all’inclusione scolastica delle persone con disabilità

integra un diritto fondamentale pienamente esigibile³², allora anche gli strumenti predisposti dal legislatore per assicurarne l'attuazione devono essere assistiti da adeguate garanzie giuridiche. In difetto, si verificherebbe una frattura tra il contenuto precettivo del diritto e la sua concreta fruibilità, con conseguente rischio di compromissione dell'assetto complessivo dei diritti fondamentali e della loro effettività.

In ragione di tanto, diventa allora urgente, sul piano legislativo, un intervento normativo, volto a colmare le attuali lacune regolative. Sarebbe, in particolare, auspicabile un correttivo legislativo che qualifichi il Progetto di vita come atto dovuto, attivabile su istanza della persona interessata, e che ne disciplini in modo puntuale la procedura di formazione, i termini per la redazione, i contenuti minimi essenziali, le modalità di coordinamento inter-istituzionale, nonché le responsabilità derivanti da eventuali omissioni o inadempienza. Un tale intervento contribuirebbe a consolidare la natura del Progetto di vita quale atto amministrativo complesso, espressivo di un obbligo giuridico in capo all'amministrazione e strumentale alla tutela di diritti soggettivi pienamente azionabili in sede giurisdizionale.

Inoltre, sul piano giurisprudenziale, si aprono spazi per un'interpretazione evolutiva, che valorizzi la funzione del Progetto di vita come strumento di attuazione di diritti fondamentali, alla stregua di un livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.³³. In tale ottica, il mancato accesso allo strumento progettuale, o la sua adozione meramente formale e non partecipata, potrebbe configurare una lesione giustiziabile del diritto all'istruzione, alla salute, al lavoro o alla vita indipendente della persona con disabilità. Ciò permetterebbe non solo di inverare il dettato costituzionale e convenzionale conferente in argomento, ma anche di sviluppare una cultura della responsabilità pubblica e dell'effettività dei diritti.

La costruzione di un ordinamento effettivamente inclusivo, dunque, richiede che al Progetto di vita venga riconosciuta una forza normativa pari alla centralità ad esso assegnata nel nuovo modello di disabilità. Solo così sarà possibile scongiurare il rischio che l'attuale riforma si arresti alla soglia della mera enunciazione valoriale, incapace di incidere realmente sulle condizioni di vita dei minori con disabilità. La sfida è, allora, quella di trasformare uno strumento innovativo in un diritto garantito, rendendo l'inclusione non un obiettivo eventuale, ma un impegno costituzionale a cui le istituzioni non possano sottrarsi.

³² Corte costituzionale, sentenza 22 febbraio 2010, n. 80; e sentenza 19 ottobre 2016, n. 275. Il testo di ciascuna di tali pronunce è reperibile in www.giurcost.org.

³³ Per un inquadramento generale sui LEP, cfr. G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli, 2024; ed F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli, 2025.

