

Inclusione scolastica e sostegno agli alunni con disabilità grave: tra obblighi di risultato, responsabilità dirigenziale e sindacato del G.A.*

Mariaconcetta D'Arienzo** e Pierangelo Sorrentino***

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Diritti degli alunni disabili tra ruolo del giudice amministrativo e corto circuito normativo: quali conseguenze in termini di tutela giurisdizionale e di responsabilità dei dirigenti? – 3. Obblighi di risultato, doverosità del potere amministrativo e sindacato giurisdizionale – 4. Conclusioni.

ABSTRACT:

L'articolo intende svolgere alcune riflessioni sulle disfunzioni dell'amministrazione scolastica e sulle conseguenze della persistente disorganizzazione sulla effettività del diritto all'inclusione e al sostegno scolastico degli alunni con disabilità grave. L'indagine si sofferma sugli obblighi di risultato da cui discende la doverosità del potere amministrativo esercitato, sull'intensità del sindacato giurisdizionale, nonché sul ruolo del GA nella individuazione di un tipo di responsabilità collegata direttamente al comportamento del dirigente scolastico e che segna un punto di svolta nell'approccio giurisprudenziale alla materia. Dall'individuazione dei profili di illegittimità riconducibili alla condotta del dirigente scolastico la giurisprudenza fa discendere importanti conseguenze sul piano della possibile responsabilità erariale in caso di condotte illegittime reiterate, disponendo la trasmissione degli atti alla Procura della Corte dei Conti.

The article aims to reflect on the dysfunctions of school administration and the consequences of persistent disorganization on the effectiveness of the right to inclusion and academic support for students with severe disabilities. The investigation focuses on the obligations of results that underlie the dutiful nature of the administrative power exercised, on the intensity of judicial review, as well

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Il lavoro è frutto della riflessione congiunta degli Autori, tuttavia, la stesura del § 2 si deve al dott. P. Sorrentino, mentre il § 3 deve attribuirsi alla Prof.ssa M. D'Arienzo.

** Professoressa Associata di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

*** Consigliere I^a Sez. TAR Campania – Napoli.

as on the role of the GA in identifying a type of liability directly linked to the conduct of the school principal and which marks a turning point in the jurisprudential approach to the matter. By identifying the unlawful aspects of the school principal's conduct, case law has drawn significant consequences regarding potential financial liability in the event of repeated unlawful conduct, ordering the transmission of the documents to the Prosecutor's Office of the Court of Auditors.

1. Introduzione

Il presente contributo affronta il tema della violazione del diritto al sostegno degli alunni gravemente disabili – che la giurisprudenza amministrativa consolidata indica come la disfunzione più ricorrente e sistemica del servizio scolastico, come attestato dalle migliaia di decisioni che anno dopo anno i Tribunali amministrativi regionali sono chiamati a pronunciare in materia¹ – le controversie, pacificamente devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A. ex art. 133, comma 1, lett. c) del c.p.a., e l'impatto della giurisprudenza amministrativa consolidata sulle responsabilità dirigenziali.

Argomentando dalla “fondamentalità” del diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica desumibile *in primis* dalla Costituzione², il G.A. ha assunto un ruolo decisivo nell'indirizzare il legislatore a cui spetta il compito di dare concreta attuazione alle disposizioni costituzionali garantendo l'effettività dei diritti e il pieno sviluppo della persona umana, specie dei soggetti più vulnerabili, a livello nazionale, internazionale ed europeo³.

Tale approccio inclusivo fondato sul principio dell'eguaglianza sostanziale, richiama l'attenzione sulla conformazione e le dinamiche organizzative e gestionali dell'amministrazione scolastica in base al ruolo di garanzia che essa è chiamata ad interpretare ed attuare attraverso l'adozione di misure di accomodamento ragionevole quantitativamente e qualitativamente coerenti, adeguate e proporzionate ai percorsi individualizzati destinati agli alunni con disabilità.

Ciò, in ossequio ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. che costituisce anche la base teorica del principio dell'amministrazione di risultato e

¹ La giurisprudenza amministrativa dà atto da anni dell'esistenza di «migliaia di decisioni» in materia, di contenuto sostanzialmente uniforme. Cfr. TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 19 maggio 2026, n. 2691, ove si legge che «la prassi [...] trasferisce, di fatto, la sede ordinaria di definizione dell'interesse legittimo e del diritto fondamentale all'inclusione scolastica degli alunni portatori di disabilità, dal procedimento amministrativo al giudizio amministrativo», alimentando un contenzioso di massa.

² Cfr. C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, ES, 2011, in particolare p. 73 ss.; G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, n. 1/2019, pp. 37-47 definisce l'inclusione scolastica come «condizione preliminare e indispensabile per la realizzazione dell'inclusione sociale».

³ A. SANDULLI, *Scuola e istruzione*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Funzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, 2022, p. 1036; F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 24/2021.

che nella specie, consiste nella verifica degli esiti delle azioni poste in essere al fine di assicurare una tutela piena ed effettiva dei diritti fondamentali all'istruzione e all'inclusione scolastica)⁴. Ne consegue, quindi, che essi assumono la consistenza di "pretesa" al corretto esercizio del potere discrezionale, in base ai principi (legalità, ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza) e alle norme che lo regolano, e che si traduce in scelte organizzative e strutturali strumentali e funzionali al godimento di tali diritti⁵.

La prassi amministrativa, invero, svela una realtà ben diversa per la difficoltà di trovare un equilibrio tra persona e valore economico della prestazione⁶ sempre più spesso strumentalizzata dalla P.A. per negare la vincolatività del PEI trasformandolo in un privilegio per pochi, con l'effetto di sconfiggere il principio secondo il quale l'inclusione non può essere compressa per ragioni organizzative interne⁷.

Al contrario, tale principio che trae la sua ragion d'essere e il suo fondamento nella Costituzione svolge una importante funzione riequilibratrice insieme con gli altri principi costituzionali per la «capacità di determinare l'interpretazione delle norme sulla scuola e di orientarne l'evoluzione in termini di attuazione costituzionale *sfruttando* la concezione della Costituzione che la considera un incisivo e duraturo strumento di inesauribile trasformazione»⁸.

Esso, inoltre, ha comportato il definitivo superamento la rigida distinzione un tempo operata dalle Sezioni Unite della Cassazione tra fase di predisposizione del PEI (giurisdizione amministrativa) e fase di attuazione del PEI già redatto (giurisdizione ordinaria), riconoscendo che la tutela del diritto al sostegno scolastico deve essere unitaria e non può essere frammentata tra due plessi giudiziari a fronte di un'unica vicenda della vita⁹.

⁴ Gli studi sull'argomento risalgono a M.S. Giannini (citare) che sono stati ripresi e aggiornati dalla dottrina.

A. CONTIERI, *Amministrazione consensuale e amministrazione di risultato*; A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Torino, Giappichelli, 2004. ID., *Principio di buon andamento e vizi dell'atto amministrativo*, in AA.VV., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Napoli, ES, 2010, p. 95 ss.; L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica Amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir.amm.* 1/1999, 57; ID., *Merito, discrezionalità nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. pubbl. amm.*, 1/2005, p. 37; *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 299 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA* 2002, Milano, Giuffrè, 2002, p. 127 ss.

⁵ S. TORRICELLI, *Il diritto all'istruzione nella giurisprudenza amministrativa*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2/2023, 546.

⁶ Parafrasando il titolo del contributo di L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione*, in M. INTERLANDI (a cura di), *Funzione amministrativa e diritto delle persone con disabilità. Vent'anni dalla legge n. 17/1999*, Napoli, ES, 2022.

⁷ ID., p. 139 ss.; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 263 ss.

⁸ M. GALDI, *La scuola e in principi fondamentali della Costituzione*, in *PaSsaggi costituzionali*, 2/2025, 19-20 sulla scorta dell'insegnamento di P. Calamandrei che per primo ha teorizzato la concezione forte della Costituzione sottolineando il rapporto di strumentalità della scuola ai fini dell'attuazione dei principi di solidarietà (art.2 Cost.) uguaglianza e non discriminazione (art. 3, comma 2, Cost.).

⁹ Cfr. Cass., Sez. Un., 25 novembre 2014, n. 25011, che ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario nelle ipotesi in cui il PEI abbia già individuato il numero di ore necessarie e l'amministrazione ometta di assegnarle, configurando una discriminazione indiretta. Il superamento della rigida distinzione tra fase di predisposizione e fase di attuazione

Ciò ha consentito di offrire una tutela ampia e completa non solo degli interessi legittimi, ma soprattutto dei diritti degli alunni con disabilità, uscendo dal limitato ambito della legge 67 del 2006, che consente la rimozione dell'atto discriminatorio ma non accerta il diritto dell'alunno con disabilità alla assegnazione di tutte le misure necessarie per garantire l'inclusione scolastica¹⁰.

In tale contesto, il TAR Campania si è fatto promotore di un orientamento e interpretativo ed applicativo – inaugurato già con le pronunce della Sezione Quarta a partire dal 2011 e progressivamente affinato negli anni successivi¹¹ – che è diventato una prassi negli uffici giudiziari i quali negli anni hanno sopperito alle disfunzioni amministrative causate da un sistema che pur potendo contare su una legislazione completa a tutela delle persone e degli alunni con disabilità è tuttavia carente in quanto non è in grado di superare le criticità legate alla proliferazione di situazioni di disparità di trattamento e alla perdurante disorganizzazione¹².

La scelta di assegnare all'alunno l'integralità delle ore di sostegno è rimessa all'azione congiunta del GLO e del Consiglio di classe, in sede di redazione del PEI, ma la circostanza che per ogni anno questo tipo di valutazione si ripeta – nonostante la maggior parte delle situazioni di disabilità siano consolidate e irreversibili – denota sicuramente una carenza a livello di normativa sia primaria che secondaria, che non sono stata adattate al contesto della domanda complessiva, nonostante la giurisprudenza univoca, specie della Corte costituzionale a partire dalle note sentenze nn. 80/2010 e 275/2016¹³.

Il legislatore non ha mai istituito un meccanismo di assegnazione automatica dell'insegnante di sostegno per la copertura totale delle ore di frequenza agli alunni con disabilità grave certificata ex art. 3 comma 3 della legge 104/1992, ora qualificati come necessitanti

del PEI è stato tuttavia opera della giurisprudenza amministrativa successiva, che ha ricondotto entrambe le fasi alla giurisdizione esclusiva ex art. 133, comma 1, lett. c) c.p.a. Cfr., in tal senso, TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 22 agosto 2016, n. 4075.

¹⁰ Sul doppio binario di tutela cfr. F. GIRELLI, *Quale giudice per gli alunni con disabilità*, in *Giur. cost.*, n. 4/2015, p. 1493; ID., *Il doppio binario di tutela del diritto all'istruzione delle persone con disabilità ed il contrasto alla "tirannia del danaro"*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 291-314; A.M. GIAMPAOLINO, *Assegnazione dell'insegnante di sostegno alla classe frequentata dall'alunno disabile e riparto di giurisdizione*, in *Il Nuovo Diritto Amministrativo*, n. 4/2016.

¹¹ Il riferimento è alle prime pronunce organiche del TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 17 marzo 2011, n. 978; 16 marzo 2011, n. 1171; 5 luglio 2012, n. 3701. In tali decisioni venivano già affermati principi poi divenuti acquisiti: il diritto al sostegno come diritto soggettivo assoluto non comprimibile da esigenze organizzative o di bilancio; l'illegittimità del PEI elaborato in funzione delle risorse assegnate anziché dei bisogni del disabile; l'obbligo di attivazione dei posti in deroga per gli alunni con disabilità grave ex art. 3, comma 3, L. 104/1992.

¹² Di recente si segnalano due decisioni della II^a Sezione del TAR Campania: la prima del 7 gennaio 2026, n. 101 ha annullato il PEI che assegnava solo 18 ore su 32 di frequenza riscontrandone la lesività anche per contraddittorietà rispetto alle valutazioni del GLO circa la necessità di un supporto intensivo a cui tuttavia era seguita l'assegnazione di un numero di ore di sostegno inferiore. La seconda depositata il 17 febbraio 2026, n. 1133 ha annullato il PEI che assegnava 18 ore su 30 in base ad ipotetiche carenze organizzative o carenze di organico e ha accertato il diritto alla copertura integrale dell'orario di frequenza nel termine di 15 gg. dalla pubblicazione della sentenza nominando contestualmente il Commissario ad acta per il caso di inerzia.

¹³ Corte cost., 22 febbraio 2010, n. 80 e 16 dicembre 2016, n. 275, cit.

di “sostegno intensivo” ai sensi del d.lgs. 62/2024. Questa lacuna normativa costringe le famiglie a ricorrere sistematicamente al giudice amministrativo per ottenere ciò che dovrebbe essere garantito in via amministrativa, in attuazione del diritto costituzionale all’istruzione e all’inclusione.

La prassi amministrativa che prevede l’attribuzione di un numero predeterminato di ore in base alla sola distinzione tra l’art. 3 comma 1 e comma 3 della L. 104/92, senza una valutazione concreta e individualizzata delle necessità dell’alunno è illegittima, così come lo è la pratica dell’amministrazione scolastica che subordina l’assegnazione delle ore di sostegno effettivamente necessarie all’attesa di un provvedimento giurisdizionale, prassi che «alimenta il contenzioso giudiziale in una materia caratterizzata da giurisprudenza consolidata e genera discriminazione, poiché solo i genitori che abbiano i mezzi economici per proporre ricorso possono ottenere il riconoscimento delle ore necessarie»¹⁴.

Tuttavia, di recente la II^a Sezione del TAR Campania¹⁵ ha evidenziato un tipo di responsabilità collegata direttamente al comportamento del dirigente scolastico individuando la falla del sistema, ma anche il modo per risolvere una situazione divenuta ormai un peso enorme per alcuni uffici giudiziari e per il sistema scolastico di determinate realtà del Paese, oltre che un costo per la collettività sotto l’aspetto risarcitorio, con evidente spreco di risorse che dovrebbero e potrebbero essere impiegate per ben altri scopi¹⁶.

2. Diritti degli alunni disabili tra ruolo del giudice amministrativo e corto circuito normativo: quali conseguenze in termini di tutela giurisdizionale e di responsabilità dei dirigenti?

Il tema indagato involge l’annosa questione del rapporto tra il “costo dei diritti”¹⁷ sociali a prestazione delle persone con disabilità e il principio dell’equilibrio di bilancio, rispetto al quale è noto che la discrezionalità del legislatore non si sottrae al sindacato giurisdizionale

¹⁴ TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 22 gennaio 2025, n. 733. Vedasi anche Cons. Stato, Sez. VI, 14 settembre 2017, n. 4341, ripreso da TAR Campania – Napoli, Sez. II, 17 novembre 2025, n. 7449 e da TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 19 maggio 2026, n. 2691.

¹⁵ TAR Campania – Napoli, Sez. II, 3 novembre 2025 n. 7102.

¹⁶ Il riferimento è a TAR Campania – Napoli, Sez. II, 3 novembre 2025, n. 7102, che ha disposto la trasmissione degli atti alla Procura della Corte dei Conti. Nello stesso senso, Id., 17 novembre 2025, n. 7449 e Sez. IV, 21 ottobre 2025, n. 5144. Sul tema dei diritti finanziariamente condizionati con specifico riguardo all’istruzione dei disabili cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2339 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all’istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte Cost. n. 275 del 2016*, ivi, p. 2343 ss.

¹⁷ L’espressione richiama il titolo del volume di S. HOLMES, C. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000.

nei casi di manifesta irragionevolezza da cui derivi la lesione del nucleo irriducibile, cioè il cd. livello minimo essenziale”¹⁸.

In precedenza, il richiamo ai “diritti sociali condizionati”, “diritti finanziariamente condizionati”, o il riferimento alla limitatezza delle risorse disponibili ha innescato un conflitto con la P.A. da un lato e con il diritto giurisprudenziale dando vita a una prassi devianti o orientamenti incompatibili con le esigenze inerenti alla natura di tali diritti.

Per tale ragione, a partire dalla nota sentenza n. 275/2016 (sulla scorta della sentenza n. 215 del 1987 e n. 80/2010)¹⁹ il “bilanciamento ineguale”²⁰ è stato effettuato sulla base del “riposizionamento” del diritto fondamentale all’istruzione delle persone con disabilità sulla scorta degli artt. 2 e 3 Cost. in considerazione del «valore centrale intorno al quale è costruito il sistema costituzionale: la persona umana e la sua dignità»²¹, valori costituzionali la cui tutela è considerata prioritaria dalla Corte la quale da allora ha assunto stabilmente il ruolo di «custode (...) vigile e (...) rigoroso dei soggetti disabili, ponendosi al centro della lotta per il diritto e non tirandosi indietro neanche in questo periodo di disponibilità limitata di risorse»²². E così, «tramite l’obbligo di motivazione, la Corte si è posta in grado di verificare se la discrezionalità del legislatore sia stata esercitata nel rispetto del criterio di ragionevolezza»²³. E ha chiarito, inoltre, che la doverosa erogazione del diritto all’istruzione della persona con disabilità (art. 38 Cost.) incompressibile nel suo nucleo essenziale comprende anche i servizi di assistenza alle persone con disabilità rientrando essi nella nozione di “accomodamenti ragionevoli” di cui all’art. 24 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e ai sensi degli artt. 2,3 e 34 Cost.

Nel solco tracciato dalla Corte costituzionale, il Consiglio di Stato, Sez. VI^a nella sentenza n. 403 del 2021 ha ribadito che dalla natura fondamentale del diritto in esame discende l’obbligo di «attivazione dell’Amministrazione scolastica per la sua garanzia, mediante l’adozione delle doverose misure di integrazione e sostegno, atte a rendere possibile ai disabili la frequenza delle scuole e l’insieme delle pratiche di cura e riabilitazione necessarie per il

¹⁸ E. FURNO, *Pareggio di bilancio diritti sociali. La ridefinizione dei confini nella recente di giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Nomos*, 1/2017, p. 12.

¹⁹ Corte cost., n. 275/2016 commentata da L. CARLASSARE, *op. cit.*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2339 ss. e A. LUCARELLI, *Il diritto all’istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, *ivi*, p. 2343 ss. Per una ricostruzione complessiva della giurisprudenza costituzionale in materia cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il nuovo diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, spec. § 3.3.1; G. CHIARA, *L’inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni*, in *Federalismi.it*, n. 32/2022.

²⁰ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in M. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 79. M. TIGANO, *Best interest of the child e diritto inviolabile all’istruzione tra vincoli di bilancio e inclusione sociale*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 3/2017, p. 718.

²¹ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, 138 ss.; M. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, *ivi*, 2/2017.

²² Così F. Blando, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, p. 17. M. MASCI, *op. ult. cit.*, p. 176.

²³ C. FAVRETTO, *Il costo dei diritti come limite alla discrezionalità economica del legislatore: il caso degli studenti disabili*, in *Riv. dir. e sic. soc.*, 3/2019, p. 607. Cfr., Corte cost. 12 maggio 2017 n. 110; 14 luglio 2017, n. 192; 11 aprile 2019, n. 83.

superamento ovvero il miglioramento della condizione di disabilità». Il Collegio ha sottolineato l'intangibilità assoluta del nucleo essenziale dei servizi alla persona con disabilità la cui erogazione rientra nelle funzioni derivanti da obblighi istituzionali e giuridici indefettibili²⁴. A tal fine, l'Amministrazione gode di un certo margine di discrezionalità nel modificare e/o adattare beni o servizi secondo i criteri della necessità e dell'appropriatezza in base alle esigenze specifiche della persona con disabilità così che l'intervento non risulti sproporzionato né eccessivo (discriminatorio) trattandosi di una spesa costituzionalmente necessaria²⁵.

Ciò posto, viene in rilievo la recente sentenza del TAR Campania 3 novembre 2025 n. 7102 citata in cui il Collegio ha deciso di non inserire l'assegnazione dell'insegnante di sostegno per un numero di ore inferiori alle necessità dell'alunno con disabilità certificata ai sensi del comma 3 dell'art. 3 della legge 104 del 1992, necessitante di quello che viene definito «sostegno intensivo», nel panorama variegato dei diritti finanziariamente condizionati.

Essa si innesta nel solco tracciato a partire dal 2015 dalla giurisprudenza amministrativa, sia pure con contenuti sempre più specifici tenendo conto anche delle modifiche normative intervenute in materia, ma sempre inquadrando la tematica nell'ambito del servizio pubblico, che poi è quello che incardina la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In particolare, nella sentenza n.1330/2015 si è detto (par. 6.3.) che proprio in forza della disamina del sistema normativo di riferimento, risultava «evidente che l'assegnazione dei docenti di sostegno agli alunni con disabilità gravi costituisce un servizio – dalle caratteristiche del tutto peculiari – all'interno della ben più vasta e onnicomprensiva realtà del servizio pubblico scolastico»²⁶.

Tuttavia, il tema meritava un nuovo approfondimento sotto il versante del rapporto tra risorse finanziarie a disposizione dell'Amministrazione e assegnazione dell'insegnante di sostegno a copertura di tutte le ore di frequenza degli alunni disabili, dopo la decisione del Consiglio di Stato n. 7089/2024²⁷, rimasta un *unicum* nel panorama giurisprudenziale, che aveva stabilito che l'inclusione scolastica in favore dei minori disabili incontrasse il limite delle risorse economiche disponibili del Comune.

Con la sentenza in questione, il Consiglio di Stato aveva respinto il ricorso avanzato dai genitori di un minore con disabilità in merito alla riduzione delle ore settimanali, a fronte delle tredici richieste, per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione da parte del Comune nei confronti del proprio figlio.

Anche il TAR aveva respinto il gravame ritenendo che non sussistesse in capo all'alunno disabile un diritto incondizionato al mantenimento delle ore settimanali di assistenza scolastica,

²⁴ Principio confermato più di recente da Cons. Stato, Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7089.

²⁵ Cfr., Corte cost. 29 ottobre 6 dicembre 2024, n. 195. Di recente sul tema, A. LAMBERTI, *Il rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia del diritto all'istruzione delle persone con disabilità nei recenti sviluppi giurisprudenziali*, in *PasSaggi costituzionali*, 2/2025, 61 ss.

²⁶ TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 27 febbraio 2015, n. 1330.

²⁷ Cons. Stato, Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7089, cit.

riconosciute per l'anno precedente, ma piuttosto veniva messo in luce l'interesse legittimo pretensivo comparabile con i principi di buona amministrazione e sostenibilità economica. Il Consiglio di Stato ha confermato le statuizioni del primo grado, ritenendo le doglianze sollevate nel ricorso infondate e confermando la relazione esistente tra sostenibilità economica dei bilanci comunali e assistenza scolastica.

Il precedente citato poteva diventare pericoloso laddove analogo principio fosse stato esteso, per analogia, anche alle ore di sostegno scolastico, che non devono essere erogate dai Comuni ma dall'istituto e, in finale, dallo Stato.

Invece, con la sentenza in commento, il TAR Campania ha posto un punto fermo definitivo per la futura gestione del contenzioso instaurato dalle famiglie degli alunni e al contempo ha indicato alle istituzioni scolastiche le regole alle quali devono attenersi, onde evitare di incorrere in illegittimità ben più gravi del semplice annullamento del PEI da parte del TAR. Sulla scia di altre decisioni in materia che riguardano i diritti non finanziariamente condizionati, il TAR ha stabilito che il diritto all'assegnazione dell'insegnante di sostegno per gli alunni con disabilità, nella misura stabilita dal piano educativo individualizzato in relazione alla patologia e alle risultanze del gruppo di lavoro operativo, è un diritto non finanziariamente condizionato, in quanto è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

Si legge infatti che «per effetto della fondamentale sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 citata il sistema è stato ricostruito in modo tale da consentire la deroga all'organico predeterminato per legge, ritenendosi incostituzionali le disposizioni che invece avevano fissato un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno o avevano escluso la possibilità di assumere insegnanti di sostegno con contratti a tempo determinato, in deroga al rapporto alunni-docenti stabilito per legge, tenendo conto del caso concreto e, quindi, del grado di disabilità».

Si ribadisce che la citata sentenza della Corte Costituzionale si pone come centrale nel sistema di tutela dei diritti degli alunni con disabilità, e costituisce tuttora un caposaldo non smentito, sicché deve ritenersi sin d'ora che gli istituti scolastici che non provvedano all'assegnazione di insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità, anche in deroga agli organici di fatto esistenti, si pongono in automatico in una condizione di colpa, elemento fondamentale ai fini di un possibile risarcimento.

Il diritto all'insegnante di sostegno, pertanto, è oggettivamente riconosciuto come un diritto «non finanziariamente condizionato», nel senso, poi esplicitato dalla successiva sentenza n. 275 del 2016, che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»²⁸.

²⁸ In dottrina, sul superamento della logica dei diritti finanziariamente condizionati, cfr. G. MATUCCI, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, Franco Angeli, 2019; M. BENVENUTI, «La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovran-

A fronte della tesi per cui tutti diritti, anche quelli incompressibili, debbono essere assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili, la Corte ha affermato che la sostenibilità «non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziata attraverso complessivi riferimenti numerici». Una tale verifica può essere consentita in relazione a spese correnti di natura facoltativa, ma «diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola».

Pertanto, nell'attuazione del diritto fondamentale, «il legislatore è chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione. (...) L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione». In altri termini, la capienza del capitolo di spesa è costituzionalmente necessaria, in quanto condizione presupposta di effettività del «nocciolo duro» del diritto».

La domanda che ci si pone, allora, è qual è la ragione per cui, come peraltro chiarito nelle sentenze del TAR Campania Napoli, il contenzioso in oggetto sia perdurante e con numeri sempre più elevati, al punto da costringere i giudici amministrativi alla dura presa di posizione di cui alla sentenza in commento, replicata in decine di altre successive. Il dato trova conferma nella stessa giurisprudenza del TAR Campania, che già in diverse pronunce ha segnalato come la prassi amministrativa di trasferire la sede ordinaria di definizione del diritto dal procedimento amministrativo al giudizio abbia l'effetto di «alimentare il contenzioso giudiziale» con conseguenti costi collettivi, dando luogo a migliaia di decisioni di contenuto sostanzialmente uniforme²⁹.

La domanda che ci si pone, allora, è la ragione per la quale, come peraltro chiarito nelle sentenze del TAR Campania Napoli, il contenzioso in oggetto sia perdurante e con numeri sempre più elevati, al punto da costringere i giudici amministrativi alla dura presa di posizione di cui alla sentenza in commento, replicata in decine di altre successive.

Soprattutto ci si chiede come sia possibile che, a fronte di una normativa realmente inclusiva e che da decenni consente a tutti gli alunni disabili di frequentare la scuola dell'obbligo in condizioni di parità rispetto agli alunni normodotati, possano reiteratamente verificarsi episodi come quello alla base delle sentenze oggetto della presente disamina.

Questo avviene perché la normativa italiana in materia registra un evidente disallineamento tra disposizioni che disciplinano i diritti e le tutele degli alunni disabili, afferenti alla legge 104/1992 ss.mm.ii. e la legislazione scolastica che concerne la gestione degli organici di diritto e degli organici di fatto da parte dei dirigenti scolastici.

zionale, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, spec. p. 112, ove si sottolinea come sia stata «ancora una volta la giurisprudenza, amministrativa e costituzionale, ad aver scritto pagine importanti».

²⁹ Cfr. TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 19 maggio 2026, n. 2691, cit., che rileva come la prassi generi «un duplice impatto negativo: da un lato, economico, a causa dei costi collettivi legati al funzionamento del servizio giustizia e alle condanne dell'Amministrazione soccombente alle spese processuali; dall'altro, discriminatorio». Si vedano anche TAR Campania – Napoli, Sez. II, novembre 2025, n. 7102 e 17 novembre 2025, n. 7449.

La questione è legata principalmente all'assenza di una disposizione che attribuisca obbligatoriamente agli alunni con grave disabilità, necessitanti di sostegno intensivo, un insegnante cd. di sostegno per l'intero numero delle ore di frequenza scolastica, e questo nonostante si sia collegata la disabilità grave al concetto di sostegno nella sua connotazione qualitativamente maggiore, ossia l'intensività.

Parola, questa, che vuol dire tutto o nulla e che può essere riempita di contenuti anche in relazione alle caratteristiche dell'alunno e al tipo di offerta didattica che gli va garantita.

Va infatti ricordato che l'art. 3 della legge 104 del 1992 citata non è una norma riguardante l'istruzione ma definisce la persona con disabilità nel suo complesso e la collega all'obbligo di prestazioni «stabilite in suo favore in relazione alla necessità di sostegno o di sostegno intensivo, correlata ai domini della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità, individuata all'esito della valutazione di base, anche in relazione alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie» in base alle necessità del sostegno, che può essere «di livello lieve o medio, mentre il sostegno intensivo è sempre di livello elevato o molto elevato».

Il comma 3 stabilisce che «qualora la compromissione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, il sostegno è intensivo e determina priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici».

Ecco che quindi la legge citata indica il collegamento tra disabilità e servizio pubblico, quindi la scuola, ma negli anni, pur nell'evoluzione della legislazione afferente i contenuti dell'offerta didattica e delle tutele a favore degli alunni con disabilità, in forza di un sistema inclusivo che l'Italia ha adottato da decenni, consentendo a tutti gli alunni con disabilità di frequentare la scuola, resta un vuoto normativo legato alla mancanza di un collegamento stabile tra esigenze di assistenza dell'alunno con disabilità e presenza continuativa dell'insegnante di sostegno.

Non esiste, infatti, un organico di diritto degli insegnanti di sostegno idoneo a garantire la copertura integrale di tutte le ore per tutti gli alunni con disabilità, e questo perché non esiste una norma primaria che stabilisca in modo chiaro e esplicito che il sostegno intensivo scolastico deve essere sempre di livello "molto elevato".

La scarsa incisività del legislatore è legata certamente all'idea di preservare la discrezionalità dell'Amministrazione nell'erogazione dei servizi calibrando il sostegno sulla base della disabilità accertata caso per caso, e modulando quindi l'offerta in ragione del caso concreto. Si tratta di un intento condivisibile in linea generale, in quanto parte dal presupposto che ogni persona è diversa e ogni situazione va valutata nella sua specificità, senza etichette che potrebbero incidere anche sulla stessa dignità del disabile, le cui esigenze vanno sempre messe in primo piano.

Tuttavia, per la scuola, che è il servizio pubblico per eccellenza, il legislatore non è stato in grado di prevedere meccanismi di erogazione del "sostegno" diversi dagli altri casi, e non è stato in grado di differenziare il servizio "scuola" da tutti gli altri, omettendo di considerare fattori sia numerici che oggettivi.

Il fattore numerico non considerato è la quantità enorme di utenti del servizio in condizione di disabilità certificata, ossia tutti gli alunni frequentanti la scuola dell'obbligo e che si trovino in queste condizioni.

Il fattore oggettivo è la constatazione inconfutabile che la quasi totalità degli alunni con disabilità certificata *ex art. 3 comma 3*, versano in condizioni tali da necessitare di un insegnante di sostegno che assicuri loro il cd. rapporto 1:1, ossia la copertura totale delle ore di frequenza, in quanto, diversamente, l'alunno ha oggettiva difficoltà, a volte impossibilità, di seguire le lezioni e riuscire finanche a stare in classe.

Il corto circuito che si crea da anni, in tutte le scuole italiane di ogni ordine e grado, è dunque quello di non avere un meccanismo di assegnazione automatica degli insegnanti di sostegno, per la totalità delle ore di frequenza, in favore degli alunni con disabilità *ex art. 3 comma 3*³⁰.

A questo corto circuito hanno dovuto rimediare negli anni i tribunali amministrativi regionali, attraverso migliaia di decisioni aventi quasi sempre esito analogo, perché con esse viene assegnato l'insegnante di sostegno a copertura integrale delle ore.

Questa situazione ha risvolti anche in termini giuridici perché apre scenari di valutazione di diversi aspetti propriamente giuridici.

In primo luogo, l'innovatività della decisione in commento risiede anche nei poteri attribuiti al giudice amministrativo, che non è vincolato al principio dell'obbligo della copertura finanziaria delle spese espresso nell'art. 81 Cost., mentre il legislatore è chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione.

Si va a concretizzare un ruolo del giudice esecutore in via diretta e quasi vincolata di principi costituzionali il cui bilanciamento è fatto a monte direttamente dalla Corte costituzionale, che nelle sue sentenze ha di fatto condotto una operazione ermeneutica integrativa della disciplina di legge, nel senso che l'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione.

Il caso degli insegnanti di sostegno è una applicazione singolare del suddetto principio, in quanto sconta non una scelta di bilancio vera e propria ma una disfunzione organizzativa legata in parte alla scarsità di risorse finanziarie che il Ministero dell'istruzione va a destinare al comparto scuola, sub specie dell'assunzione di insegnanti di sostegno sufficienti a colmare le necessità, in parte a una vera e propria in-affrontata incapacità dell'Amministrazione di adeguare gli organici di diritto alla popolazione scolastica bisognosa di tale tipo di professionalità.

³⁰ Sul punto cfr. S. TROILLO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 marzo 2016, p. 4, ove si osserva che «a fronte di un modello teorico avanzato e di un rilevante investimento di risorse umane e finanziarie [...] il funzionamento del sistema italiano di integrazione scolastica non si rivela adeguatamente soddisfacente»; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 133 ss.

Ecco, quindi, che la pronuncia del giudice amministrativo che evidenzia la non condizionabilità economica del diritto, è una censura di una scelta gestionale errata a monte, e fa sì che il giudice amministrativo esca dalla sua confort zone di censore della mera legittimità degli atti per entrare in quella, a lui meno congeniale, della valutazione del rapporto sottostante, in materia di giurisdizione esclusiva dove la possibilità di tutelare non solo gli interessi legittimi ma anche i diritti soggettivi apre al giudice amministrativo grandi spazi di intervento, sia pur nell'alveo del rispetto della legalità, non trattandosi di giurisdizione di merito.

Il TAR non può sostituirsi alla scuola per assegnare materialmente l'insegnante di sostegno una volta che ne abbia riconosciuto la necessità a copertura integrale delle ore dell'alunno, ma può farlo tramite un commissario ad acta direttamente nominato in sentenza ex art. 34 cpa e soprattutto dettando alla scuola coordinate operative precise.

In quest'ottica, il TAR ha stabilito che «l'assegnazione degli insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità, a copertura integrale dei fabbisogni non può mai essere negata sulla base di carenze organizzative o degli organici di diritto o di fatto dei docenti in forza all'istituto scolastico, o sulla base di una istruttoria carente o di una motivazione non esplicita e coerente con le risultanze dell'istruttoria e può essere limitata solo laddove l'amministrazione, sulla base della normativa vigente, fornisca elementi sufficienti a ritenere la correttezza del suo operato e riesca a motivare adeguatamente in ordine alle scelte compiute».

Il ruolo del giudice è quindi a metà tra la giurisdizione di merito e quella di legittimità: non si limita ad accertare la violazione del diritto e annullare il provvedimento, eventualmente risarcendo il danno, ma di fatto individua gli errori dell'Amministrazione costringendola a porre rimedio, attraverso la censura dell'attività posta in essere in modo errato e la prospettazione di una responsabilità contabile del dirigente per aver ignorato, colpevolmente, non tanto la normativa riguardante l'assegnazione delle ore tramite il meccanismo dato dal Glo e dal PEI, quanto la violazione di norme organizzative a monte.

La sentenza in commento, infatti, oltre che una decisione a tutela dei diritti degli alunni con disabilità, delinea un nuovo tipo di responsabilità dei pubblici amministratori in quanto identifica delle conseguenze dirette sull'attività degli organi amministrativi scolastici e, *in primis*, del dirigente.

Secondo quanto affermato dal TAR nella sentenza in commento, il dirigente scolastico, in tempo utile per l'ordinario avvio dell'anno scolastico, è tenuto a trasmettere, sulla base del piano educativo individualizzato, la richiesta complessiva delle misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle didattiche agli enti preposti, i quali, relativamente all'assegnazione di dette misure, attribuiscono le risorse complessive secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti nell'accordo di cui all'articolo 3, comma 5-*bis* del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66 (posti in deroga³¹).

³¹ Ai sensi dell'art. 10, comma 3, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66, come modificato dall'art. 9, comma 1, d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96: «Il dirigente scolastico, in tempo utile per l'ordinario avvio dell'anno scolastico, trasmette, sulla base dei PEI, di cui

Incorre quindi in violazione di legge e possibile responsabilità per danno erariale (per effetto della condanna dell'amministrazione scolastica alle spese processuali o al risarcimento del danno), il dirigente scolastico³² che: i) risponda all'istanza della famiglia quantificando egli stesso le ore di sostegno in mancanza del piano educativo individualizzato; ii) avalli la redazione di un PEI che si limiti a recepire, senza un'autonoma valutazione delle effettive necessità dell'alunno, le ore già assegnate in via provvisoria a inizio anno scolastico – e quindi prima della redazione del PEI medesimo –, così ponendosi in contraddizione con il quadro clinico e le risultanze del GLO, che attestano l'insufficienza di tali ore a consentire il regolare espletamento dell'attività didattica in favore dell'alunno con disabilità; iii) a fronte di un numero di ore insufficienti non si attivi tempestivamente per richiedere i posti in deroga all'Ufficio scolastico regionale, che annualmente stabilisce la normativa secondaria, in attuazione di quella ministeriale, per la richiesta di insegnanti cd. in deroga³³.

Il primo profilo è chiaramente di violazione di legge.

La normativa attualmente vigente, e in particolare l'art. 7 co. 2 del d.lgs. 66 del 2017, stabilisce: i) che le ore di sostegno da assegnare annualmente all'alunno con disabilità devono essere previste nel PEI di cui all'articolo 12, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (art. 7, comma 2, lett. d); ii) che il PEI è elaborato e approvato dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione, la cui proposta è stata ritenuta obbligatoria dalla giurisprudenza amministrativa, rendendo illegittimi i PEI che ne fossero privi; iii) che il PEI è redatto in via provvisoria entro giugno e in via definitiva, di norma, non oltre il mese di ottobre, tenendo conto degli elementi previsti nel decreto ministeriale di cui al comma 2-ter della norma in questione.

Il TAR ha in più occasioni ribadito che se la famiglia inoltra alla scuola una istanza interlocutoria in via sostanzialmente "preventiva", essa è perlomeno inopportuna, in quanto in assenza del PEI la quantificazione definitiva delle ore non è legittima, e qualsivoglia risposta in tal senso non corrisponde a una quantificazione operata secondo la normativa vigente, sicché la paventata lesione del diritto dell'alunno potrebbe venir meno all'esito del celere completamento dell'iter di assegnazione delle ore.

Ha tuttavia sindacato la risposta del dirigente scolastico che affermi che le diciotto ore concesse sono il massimo possibile.

all'articolo 7, comma 2, la richiesta complessiva delle misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle didattiche agli enti preposti».

³² Sulla responsabilità del dirigente scolastico e sugli obblighi organizzativi cfr. L. BUSCEMA, R. CARIDÀ, *Inclusione scolastica: responsabilità, metodi e prospettive*, in AA.VV., *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 141-177; M. FALANGA, *Nuovo diritto scolastico. Analisi e profili*, Brescia, Scholé-Morcelliana, 2024, p. 243-271.

³³ L'assunto secondo il quale il dirigente si espone a responsabilità contabile per la reiterata illegittimità nella gestione del sostegno va quindi intesa non come automatismo processuale, ma come rischio concreto che necessita dell'autonomo accertamento dei presupposti da parte del giudice contabile, accertamento che diviene sempre più probabile man mano che si consolida la violazione reiterata di una normativa chiara e di una giurisprudenza univoca.

Tale risposta presenta profili di contrarietà alla normativa vigente in quanto a) in assenza del PEI e della previa riunione del GLO, la quantificazione delle ore di sostegno – nel qual caso in numero inferiore al rapporto 1:1 – non può essere fatta dal dirigente scolastico o dall'istituto scolastico³⁴; b) è priva di supporto istruttorio e documentale e fa riferimento alla situazione dell'organico di fatto e dell'organico di diritto che invece, per granitica giurisprudenza del giudice amministrativo e soprattutto della Corte Costituzionale, non può costituire un parametro idoneo per l'assegnazione dell'insegnante di sostegno agli alunni con disabilità.

Anche il secondo aspetto costituisce violazione di legge sotto il profilo del cattivo esercizio della discrezionalità.

Nel rapporto tra GLO e PEI, è quest'ultimo a costituire la definitiva manifestazione di volontà della scuola rispetto alla quantificazione definitiva delle ore di sostegno.

Nella prassi ricorrente di molte scuole, il PEI si limita a recepire l'assegnazione fatta dal dirigente con la nota iniziale, oppure a dare atto della presenza di un solo insegnante di sostegno (dell'organico di diritto) senza considerare le necessità dell'alunno, oppure a contraddire le risultanze del GLO.

Contrariamente a quanto in passato ritenuto dal giudice ordinario e, raramente, da alcuni Tribunali amministrativi (non della Campania), la redazione del PEI non costituisce attività materiale da parte della scuola, ma è pur sempre esercizio di attività amministrativa solo parzialmente vincolata, che di fatto presenta profili di discrezionalità nell'ambito dello svolgimento del servizio pubblico.

Vale su tutto la circostanza che dovrebbe essere il PEI a stabilire motivatamente, anche sulla base delle risultanze del GLO, per quale ragione all'alunno con necessità di sostegno intensivo sia attribuibile un insegnante di sostegno per meno ore rispetto a quelle frequentate.

La mancata motivazione sul punto, la redazione di PEI cd. fotocopia delle ore effettivamente assegnate (non corrispondenti al rapporto 1:1) o in espresso contrasto col le risultanze del GLO, sono sindacabili, oltre che per violazione di legge, per cattivo esercizio della discrezionalità, in quanto a monte di ogni PEI che non assegni all'alunno le ore effettivamente necessarie in base al GLO o si limiti a prendere atto di quelle che materialmente sono state assegnate a inizio anno, c'è sempre un dirigente scolastico che non ha esercitato in modo corretto la potestà amministrativa attribuita dalle norme organizzative a monte, prima tra tutte quelle che impongono l'attivazione della procedura dei cd. posti in deroga. Questo consente – secondo il TAR – di ipotizzare una responsabilità diretta del dirigente scolastico per violazione di norme organizzative che hanno indiscutibili ripercussioni sul contenuto degli atti individuali.

³⁴ Cfr. TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 14 gennaio 2026, n. 257, che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso una mera nota del dirigente scolastico, priva di carattere provvedimento, affermando che «in assenza del PEI, la quantificazione definitiva delle ore non è legittima» e che il PEI costituisce «l'unico atto avente valenza provvedimento e quindi autonomamente lesivo in tale materia».

Si viene a creare dunque un particolare rapporto di presupposizione tra normativa di organizzazione a monte e atto applicativo finale: la scelta discrezionale del dirigente di non attivarsi tempestivamente e compiutamente nella richiesta della copertura della totalità delle ore, utilizzando gli strumenti che l'USR mette a disposizione di tutte le scuole in ogni provincia, lungi dal consentire l'esenzione dalla responsabilità attraverso l'avallo di un PEI riproduttivo della situazione di fatto, consolida un vizio di illegittimità sub specie della violazione di legge e dell'eccesso di potere perché il binomio omissione di richiesta insegnante in deroga/PEI con meno ore, rappresenta una fattispecie a formazione progressiva in cui la scelta discrezionale a monte condiziona, e vizia, il provvedimento conclusivo. Può quindi ipotizzarsi una responsabilità del dirigente per quelli che sembrano meri casi di violazione di legge?

La risposta è positiva perché il tipo di violazione è reiterata nel tempo, è censurata da anni dalla giurisprudenza amministrativa sempre con motivazioni dello stesso contenuto e soprattutto perché il dirigente scolastico non può ignorare la normativa esistente a monte, così come chiaramente illustrato nella sentenza in commento. Non a caso, la giurisprudenza più recente ha disposto la trasmissione degli atti alla Procura della Corte dei Conti proprio in presenza di condotte elusive reiterate, così segnando un punto di svolta nell'approccio alla materia³⁵.

Il danno per l'alunno è rimediato attraverso la tempestiva assegnazione dell'insegnante da parte del TAR per la copertura integrale delle ore.

Ma può capitare che lo Stato venga condannato al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

Come chiarito dalla decisione della IV Sezione del TAR Campania del 2 dicembre 2019, n. 5668, che ha ritenuto risarcibile in concreto il danno non patrimoniale da mancata attribuzione del corretto numero di ore di sostegno attraverso la creazione di una apposita tabella di risarcimento (sul modello delle tabelle utilizzate dai giudici ordinari per liquidare il danno extracontrattuale in caso di sinistro), in nulla può incidere il fatto che le ore necessarie al sostegno di un alunno con disabilità siano state materialmente assegnate con il PEI oppure non lo siano perché il suddetto documento è incompleto o manca, in quanto si resta sempre all'interno della gestione del servizio scolastico e la mancata concreta attribuzione dell'insegnante è dovuta – sia nel caso di PEI esistente sia nel caso di inesistenza dello stesso – alle stesse identiche ragioni, ossia alla mancata programmazione degli organici o alla carenza a priori di risorse finanziarie adeguate.

³⁵ Cfr. TAR Campania – Napoli, Sez. II, 3 novembre 2025, n. 7102; 17 novembre 2025, n. 7449; Sez. IV, 21 ottobre 2025, n. 5144, ha affermato l'obbligo del dirigente scolastico di trasmettere una relazione alla competente Procura della Corte dei Conti nell'ipotesi in cui il PEI riconosca un numero di ore che la disponibilità degli insegnanti di sostegno non riesca a coprire.

A questo ora va aggiunta l'ipotesi della mancata tempestiva richiesta di insegnanti secondo la normativa regolamentare che consente l'assegnazione di posti di supplenza in deroga all'organico di diritto.

Non vi è alcun intento discriminatorio da parte degli uffici, ma solo inefficienza e mancanza di volontà di derogare all'organico assegnato, in attesa di una possibile pronuncia giurisdizionale che legittimi la deroga.

In concreto, le conseguenze del mancato arrivo dell'insegnante di sostegno sono le stesse sia in caso di mancato adempimento all'ordine di redazione dei PEI sia in caso di inadempimento all'assegnazione delle ore previste dal PEI (caso al quale va assimilato quello della mancata indicazione, nel PEI, delle ore adeguate alla patologia) e lungi dall'integrare discriminazione, determinano la nascita dei presupposti per l'eventuale risarcimento del danno in favore dell'alunno.

Un dirigente che ignori la normativa vigente e che accetti supinamente che le famiglie si rivolgano al giudice amministrativo per avere una tutela che dovrebbe essere assicurata loro dall'inizio dell'anno, si espone quindi a responsabilità contabile sia in caso di possibili risarcimenti erogati alle famiglie sia, soprattutto, per la continua condanna alle spese legali subita dal Ministero dell'Istruzione in forza dell'accoglimento del ricorso, a maggior ragione se, come purtroppo capita, l'alunno disabile sia lo stesso a cui, ogni anno, la scuola non garantisce il diritto alla copertura totale delle ore.

3. Obblighi di risultato, doverosità del potere amministrativo e sindacato giurisdizionale

Al fine di comprendere appieno i termini della questione, giova richiamare l'art. 7, co. 2, lett. d) del d.lgs. 66/2017 il quale individua gli obiettivi e specifica i contenuti del Piano educativo individualizzato (PEI) che deve esplicitare *inter alia*, «le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, [...] nonché [...] la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'accordo di cui al comma 5-bis dell'articolo 3».

In esso, quindi, confluiscono le determinazioni del GLO, ossia dell'organo collegiale a composizione mista che all'esito di una attività discrezionale tecnica individua le misure di inclusione scolastica e veicola le proposte finali ai fini della determinazione numero di ore di sostegno e dei docenti specializzati.

Ai sensi del successivo art. 10, comma 1, il DS conserva un certo margine di apprezzamento, in quanto «sulla base del P.E.I. di ciascun alunno, raccolte le osservazioni e i pareri del GLI, sentito il GIT, tenendo conto delle risorse didattiche, strumentali, strutturali presenti nella scuola, nonché della presenza di altre misure di sostegno, al fine di realizzare un ambiente di apprendimento favorevole allo sviluppo dell'autonomia delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con accertata

condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica, invia all'ufficio scolastico regionale la richiesta complessiva dei posti di sostegno»³⁶.

La natura fondamentale del diritto all'istruzione scolastica e al sostegno presuppone la predisposizione degli strumenti idonei alla sua realizzazione ed attuazione³⁷ dovendosi escludere che «il provvedimento del dirigente scolastico sia un atto del tutto vincolato alle risultanze della documentazione dei competenti organi sanitari e scolastici ... per ragioni obbiettive che non possono consistere, tuttavia, nella indisponibilità di insegnanti di sostegno e di risorse economiche, *pena il mancato raggiungimento del risultato*»³⁸.

Posto, quindi, che in caso contrario la determinazione del DS sarebbe illegittima per violazione degli artt. 12 e 13 della legge n. 104/1992, letti in combinato disposto con gli artt. 7 e 10 del D.Lgs. n. 66/2017 (riscontrandosi il vizio dell'eccesso di potere per la mancata copertura dell'orario scolastico a causa della mancata richiesta dei posti di sostegno in deroga all'organico di diritto), la riflessione ha ad oggetto l'impatto del principio del risultato amministrativo nelle fattispecie, come quella in esame, in cui doverosità comportamentale e doverosità di risultato coesistono³⁹. L'indagine si focalizza sull'impatto del risultato nel bilanciamento tra solidarietà ed efficienza dell'attività e dell'organizzazione scolastica e sui connessi profili della tutela giurisdizionale degli studenti con disabilità.

Sull'amministrazione scolastica incombono precisi obblighi strutturali, formativi e competenziali e responsabilità per violazione del principio di buona organizzazione (quale specificazione del principio di buona amministrazione) oggetto dell'indagine e di verifica da parte del G.A.

L'amministrazione scolastica, qui intesa come 'organizzazione', persegue una pluralità di interessi pubblici nel rispetto di principi generalmente riferiti all'attività amministrativa⁴⁰, in quanto destinati a regolare e limitare l'esercizio del potere pubblico e che vanno a connotare il contenuto dei diritti della persona ad una buona organizzazione strumentale al conseguimento del risultato utile; e, inoltre, che ciò presuppone la piena consapevolezza delle implicazioni e delle conseguenze delle scelte discrezionali, ovvero l'assunzione di responsabilità per mancato conseguimento del risultato, «inscritto nella legalità, (da cui) l'amministrazione (trae) la propria legittimazione ad agire»⁴¹.

³⁶ Art. 10, comma 1, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66, nel testo sostituito dall'art. 9, comma 1, d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96.

³⁷ Corte Cost., 8 giugno 1987, n. 215.

³⁸ Cons. Stato, Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7089. Corsivo mio.

³⁹ Sul principio del risultato amministrativo in relazione al diritto all'istruzione cfr. F. FRACCHIA, *Costituzione scolastica, bilancio e letture prospettiche*, in *Dir. cost.*, 2021, p. 51; L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione*, cit., p. 139 ss., ove si analizza l'impatto del principio di buona organizzazione quale specificazione del principio di buona amministrazione.

⁴⁰ F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, p. 3303 ss.; F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'amministrazione del mercato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 36; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, ivi, p. 101 ss.; A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, cit., p. 87 ss.

⁴¹ F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici, Relazione al seminario di studi su "Il diritto dei contratti pubblici alla luce del nuovo Codice"*, Cosenza, 16 maggio 2023, in www.giustizia-amministrativa.it. Cfr. R.

Quest'ultimo, pacificamente riconducibile al principio di buona amministrazione, che qui si declina come canone di «buona organizzazione» (a garanzia della qualità, nonché della legalità di risultato, della trasparenza, dell'imparzialità e non discriminazione a causa della disabilità, ecc.).

Sia l'attività che l'organizzazione scolastica assumono un ruolo servente rispondendo all'esigenza di assicurare l'effettività del diritto allo studio (attraverso l'inserimento, l'integrazione e l'inclusione) e al benessere psicofisico dei discenti condizionando i reciproci rapporti improntati ai principi fondamentali e, in particolare, al principio di buona amministrazione e del suo corollario (principio di buona organizzazione di cui all'art. 97 Cost e 41 della Carta di Nizza⁴²).

Quest'ultimo da solo (e in combinazione con i principi di leale collaborazione e trasparenza) influenza l'esercizio della funzione e la soddisfazione dell'utente del servizio pubblico e costituisce il fondamento e la ragion d'essere della doverosità della discrezionalità amministrativa. Essa si sostanzia nell'obbligo dell'amministrazione scolastica di adottare scelte imparziali, ragionevoli, non arbitrarie, fondate su dati oggettivi, finalizzate alla cura del superiore interesse del discente all'esito di una attenta ponderazione della realtà in tutta la sua complessità che presuppone una chiara assunzione di responsabilità che deriva dalla consapevolezza delle implicazioni pratiche e giuridiche delle decisioni «oltre gli effetti immediati di legge»⁴³. Si vuol dire, cioè, che gli assetti organizzativi sono funzionali all'adempimento di un dovere specifico imposto dalla legge, di conseguenza la discrezionalità nella scelta tra i diversi modelli organizzativi non può che essere limitata in quanto condizionata dal valore e dal contenuto peculiare che assume la regola dell'adeguatezza in funzione dell'obbligo specifico di cui si chiede l'adempimento.

Nella specie, quindi, il sindacato giurisdizionale dell'adeguatezza della scelta operata sarà condotto sulla base degli stessi criteri con i quali si valuta il rispetto del principio della buona amministrazione in base ai canoni di razionalità, ragionevolezza e proporzionalità al fine di rendere intellegibile il *modus operandi* dell'amministrazione verificando l'adeguatezza della scelta operata che oggi e nel prossimo futuro rappresenterà l'indice (o criterio) privilegiato di valutazione e di accertamento di eventuali responsabilità.

Tali considerazioni involgono, altresì, il tema della tutela del cittadino nei confronti dei pubblici poteri e, di conseguenza, il sindacato del G.A. sull'attività e l'organizzazione am-

MORZENTI PELLEGRINI, *Il diritto dell'istruzione*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 275-311, che ricostruisce il quadro dei principi costituzionali e degli obblighi organizzativi dell'amministrazione scolastica in funzione servente rispetto al diritto all'inclusione.

⁴² A. ZITO, *Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei Diritti Fondamentali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3/2002, p. 435 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, ivi, 3/2005, p. 819 ss.; *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni nell'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei Diritti UE)*, ivi, 2/2019, p. 165 ss.

⁴³ S. DEL GATTO, *Amministrazione al servizio dell'amministrato e amministrati al servizio dell'Amministrazione: l'influenza di Giannini sulla rivoluzione in atto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2025, p. 1067 ss.

ministrativa in generale e anche alla luce dei recenti approdi in materia di *full jurisdiction* che «presuppone ...la tendenziale fungibilità delle due funzioni, quantomeno sul piano dell'accertamento e della valutazione dei fatti rilevanti per la decisione [...] e per questo è fonte di continua tensione (; frutto) di una interpretazione rigida della separazione dei poteri, la tensione “tra” e “con” i poteri dello Stato ... indubbiamente implica la riproducibilità delle valutazioni spettanti all'amministrazione da parte del giudice, e perciò stesso una sovrapposizione della funzione normativa e giurisdizionale a quella amministrativa»⁴⁴. Ciò è quanto si desume chiaramente dalla numerosità dei ricorsi proposti dai genitori degli alunni con disabilità per l'accertamento del diritto all'inclusione scolastica e all'assegnazione del docente di sostegno specializzato per il numero di ore effettivamente spettanti per l'intero anno scolastico⁴⁵ fondati sulla previsione di cui all'art. 3 e 12, comma 5 e 13 della legge n. 104/1992 ss.mm.ii., nonché dal Decreto Interministeriale n. 153/2023, all. b)⁴⁶ e gli artt. 7 e 10 del D.Lgs. n. 66/2017.

Da tali disposizioni discende l'obbligo dello Stato di fornire i servizi e gli strumenti idonei a garantire l'inserimento, l'integrazione e l'inclusione della persona affetta da grave disabilità certificata e in comb. disp. con gli artt. 3, 32, 34 e 38 Cost.⁴⁷, onde evitare disservizi legati alla cattiva organizzazione e le conseguenze di cui è chiamato a rispondere il DS per violazione di legge ed eccesso di potere rispetto alla proposta formulata dal GLO⁴⁸ ed, eventualmente, a causa della colpevole inerzia protratta nel corso degli anni.

⁴⁴ M. TRIMARCHI, *Full jurisdiction e limite dei poteri non ancora esercitati: brevi note*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2/2018, p. 325. Cfr. A.M. GIAMPAOLINO, *Assegnazione dell'insegnante di sostegno*, cit., § 5.2, secondo cui «la concreta “portata” delle diverse giurisdizioni sembra, in definitiva, dipendere dai poteri del giudice nell'interpretazione della domanda proposta»; G.A. FERRO, *Diritto allo studio e integrazione scolastica dei soggetti diversamente abili*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010, vol. III, pp. 1373-1415, spec. p. 1415.

⁴⁵ TAR Campania – Napoli, Sez. II, 3 novembre 2025 n. 7102, cit. In tale occasione, il Collegio ha richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalla nota sentenza n. 80/2010) sul carattere «non finanziariamente condizionato» del diritto all'inclusione e all'istruzione scolastica per affermare il diritto all'assegnazione del docente di sostegno specializzato a copertura integrale del fabbisogno dell'alunno con disabilità da assumere eventualmente anche con contratto a tempo determinato e in deroga, sancendo l'illegittimità della previsione del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e della motivazione addotta a sostegno del mancato riconoscimento del diritto in questione per carenza di organico o di copertura finanziaria, salvo che l'Amministrazione non fornisca elementi sufficienti idonei a giustificare le scelte compiute. Conforme, TAR Campania – Napoli, Sez. II, 10 novembre 2025, n. 7299. Nello stesso senso si era già espresso il Collegio con ord. 28 novembre 2022, n. 7385.

⁴⁶ Recante «Linee Guida concernenti la definizione delle modalità, anche tenuto conto dell'accertamento di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104, per l'assegnazione delle misure di sostegno di cui all'art. 7 del D. Lgs. 66/2017 e il modello di PEI da adottare da parte delle istituzioni scolastiche».

⁴⁷ Il principio è stato affermato per la prima volta da Corte cost. 8 giugno 1987, n. 215 citata e successivamente ribadito dalla Corte nelle note decisioni nn. 80/2010 e 275/2016 in base all'effettivo fabbisogno in considerazione del caso concreto e del grado di disabilità. Da ultimo, Corte Cost. 22 luglio 2025, n. 121.

⁴⁸ Tra le tante, cfr., TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 5668; Id., 23 gennaio 2020, n. 330; TAR Lazio – Roma, Sez. II bis 12 marzo 2021, n. 307612 marzo 2021, n. 3076; TAR Campania – Napoli, Sez. II, 14 marzo 2025, n. 2133; 22 aprile 2025, n. 3324.

La doverosità amministrativa è confermata dalla cd. ultrattività degli effetti della sentenza, ossia per tutta la durata del grado di scuola frequentata⁴⁹, facendo leva sulla funzione del PEI e sul ruolo del DS⁵⁰ il quale, infatti, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 66/2017 deve richiedere all'Ufficio Scolastico Regionale i posti di sostegno necessari, compresi quelli in deroga, sulla base dei PEI individuali con le modalità e nei termini stabiliti per ciascun a.s. dal Ministero inviando la richiesta entro la scadenza fissata per la trasmissione dei decreti autorizzativi.

Parimenti deprecabile è stata considerata la prassi di posticipare l'assegnazione delle ore in deroga all'esito dei giudizi amministrativi, definita «una forma di cattivo uso del potere amministrativo» doppiamente pregiudizievole perché ritarda l'integrazione scolastica dell'alunno con disabilità e genera un danno per le finanze pubbliche, in seguito alla condanna del Ministero alla refusione delle spese legali e, in alcuni casi, delle conseguenti responsabilità per danno erariale⁵¹.

La giurisprudenza ha chiarito che il DS è responsabile sia per la omessa/cattiva gestione dei posti in deroga, sia nel caso in cui, in assenza del PEI provvede autonomamente alla quantificazione del numero di ore di sostegno e, in difformità con quanto stabilito dal TAR con sentenza, in assenza di idonea giustificazione e di motivazione, consenta la redazione di un PEI illegittimo pur riconoscendo l'insufficienza del numero delle ore «a consentire il regolare espletamento dell'attività didattica in favore dell'alunno con disabilità»⁵².

In ogni caso, in assenza di una motivazione individualizzata che giustifichi la riduzione delle ore di sostegno, l'effettiva e piena attuazione del diritto fondamentale è un vincolo imposto tanto all'Amministrazione scolastica quanto al G.A.

Ciò in quanto, «l'amministrazione è chiamata a realizzare in termini concreti ... il pieno sviluppo della persona umana»⁵³ e ad assolvere gli obblighi di servizio pubblico⁵⁴ attraverso un'organizzazione idonea allo scopo, ponendo «l'accento non ... più, come in passato, sull'autorità, bensì sui diritti»⁵⁵.

⁴⁹ Cfr., TAR Lazio – Roma, Sez. III bis, 31 luglio 2013, n. 7783 (riformata *in parte qua* da Cons. Stato, Sez. VI, 5 giugno 2017, n. 2685).

⁵⁰ TAR Campania – Napoli, Sez. II, 5 marzo 2026, n. 1536.

⁵¹ Cfr., in tal senso, TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 21 ottobre 2025, n. 5144 che qualifica la prassi di posticipare l'assegnazione delle ore in deroga all'esito dei giudizi amministrativi come «una forma di cattivo uso del potere amministrativo», ordinando la trasmissione degli atti alla Procura della Corte dei Conti. Analogamente, TAR Campania Napoli, Sez. II, 17 novembre 2025, n. 7449.

⁵² TAR Campania – Napoli, Sez. II, 17 febbraio 2026, n. 1133.

⁵³ A. TRAVI, *Pubblica amministrazione, burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, Vita e Pensiero, 2022, 25.

⁵⁴ G. BERTI, *La pubblica amministrazione nella Costituzione*, in *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del XXXIX Convegno di Varenna, 16-18 settembre 1993, Milano, Giuffrè, 1995, 13.

⁵⁵ S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010, 503. Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il diritto dell'istruzione*, cit., p. 275-311, che ricostruisce il quadro dei principi costituzionali e degli obblighi organizzativi dell'amministrazione scolastica in funzione servente rispetto al diritto all'inclusione.

Tale impostazione attinge dall'impostazione e dalle suggestioni di M.S. Giannini⁵⁶ che evidenziava il ruolo strumentale e servente dell'organizzazione per la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, del potere amministrativo (attribuzioni e competenze) e dei principi rivelatesi «di lunga durata»⁵⁷.

Già allora la discrezionalità era concepita come il «potere di apprezzare in un margine determinato l'opportunità di soluzioni possibili rispetto alla norma amministrativa da attuare» riconoscendosi alla PA un ruolo non statico, bensì dinamico e cioè «creativo dell'equilibrio degli interessi sulla base del quale assumere una decisione».

Si intendeva, così, responsabilizzare la PA riconoscendole un certo grado di autonomia per gestire la complessità utilizzando un approccio etico e trasparente per evitare strumentalizzazioni del potere che portano ad abusi e soprusi.

Tale concezione si aggancia al ruolo dello Stato pluralista e al conseguente ampliamento delle funzioni pubbliche, in particolare nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, a garanzia dell'equilibrio tra le diverse istanze sociali e del raggiungimento del risultato.

Naturalmente la concettualizzazione della discrezionalità è frutto di un percorso lento, tortuoso e graduale. Il quadro normativo si presenta piuttosto articolato – risentendo dell'influenza del diritto europeo, ma anche della moltiplicazione degli obiettivi – e pone obblighi di risultato, vincoli e limiti all'attività della PA «conformandone» l'attività e l'organizzazione.

Ciò anche in conseguenza della progressiva «erosione» di spazi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento e della ponderazione degli interessi da curare, della intensificazione dei controlli e del sindacato del GA che in alcuni casi e a certe condizioni può comportare la doverosità dell'annullamento del provvedimento illegittimo in assenza di discrezionalità ormai esaurita o spesa.

Si potrebbe dedurre che in queste ipotesi o condizioni particolari di attività vincolata in concreto in presenza di «cause che determinano l'azzeramento delle alternative ... per l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali»⁵⁸.

A tutto concedere, la valutazione caso per caso impedisce di affermare l'esistenza di un principio generale. È innegabile, tuttavia, che la «discrezionalità» ha assunto nel tempo una connotazione più «solidaristica» che autoritaria, identificando «lo spazio di relazione

⁵⁶ Cfr., M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939 e i successivi sviluppi del suo pensiero (*Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, 481 ss.; *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993, 49 ss.), come evidenziato da F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 4/2000, p. 1072 ss.

⁵⁷ Per una ricostruzione del pensiero di M.S. Giannini in tema di discrezionalità amministrativa e organizzazione cfr. S. TROILO, *Gli atti e i provvedimenti amministrativi nel settore dell'integrazione scolastica dei disabili*, in M. FALANGA, *Atti e provvedimenti amministrativi delle istituzioni scolastiche autonome*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 41-42, ove si qualifica il PEI come provvedimento amministrativo a valenza tecnica.

⁵⁸ S. PERONGINI, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa. Das intendierte Ermessen, das null Ermessen e la maturazione del potere amministrativo discrezionale*, Torino, Giappichelli, 2025, spec. pp. 242-243.

tra norma e realtà, tra regola e interessi, tra diritto e decisione” tale cioè da poter essere “indirizzata”»⁵⁹.

Parallelamente, infatti, la PA ha assunto il ruolo di «intercettore di istanze sociali» assumendo su di sé l'onere e la responsabilità del risultato, ovvero delle scelte da cui dipende il grado di soddisfazione degli utenti del servizio, specie di quelli più fragili e vulnerabili, per la tutela dei diritti e delle situazioni giuridiche soggettive che ad essi fanno capo, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e non discriminazione.

In quest'ottica, l'indagine propone una interpretazione del tutto peculiare di risultato amministrativo conformemente allo scopo perseguito ed al significato di esso che, infatti, tra tutti i principi si rivela quello più idoneo a coprire la distanza «tra mutamento sociale e sistema delle regole giuridiche»⁶⁰.

Specie in questo settore, infatti, come innanzi accennato, esso assume un significato e un valore del tutto peculiare quale proiezione del buon andamento e corollario del principio di buona amministrazione ex art. 41 della Carta di Nizza, criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e la individuazione della regola da applicare e della soluzione al caso concreto e di “conformazione” del potere discrezionale e parametro di legittimità, anche costituzionale, della disciplina, in relazione sia alla funzione che alla organizzazione. Ciò, da un lato, conferma la centralità del cittadino destinatario della funzione e dunque del servizio⁶¹, sia il ruolo del principio *de quo* che, in quanto riferito all'attività amministrativa e destinato a regolare e limitare l'esercizio del pubblico potere, va altresì a connotare il contenuto del diritto della persona a una buona organizzazione strumentale al conseguimento del risultato utile⁶².

Nel settore considerato, infatti, esso, si declina come principio degli adeguati assetti strutturali, organizzativi ed amministrativi da cui discendono precisi obblighi e responsabilità (per inadempimento, ossia per omessa presa in carico della persona con disabilità) in

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2001, p. 123. Sull'Amministrazione di (o per) risultati la dottrina è vastissima. A titolo meramente esemplificativo, cfr., F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, p. 3303 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà dall'amministrazione” alla “libertà dell'amministrazione”*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 101 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, p. 813 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA*, 2002, p. 127 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, Milano, 2002, p. 107 ss.; M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, cit. con i contributi di A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione “di risultato” e provvedimento amministrativo*, in 1 ss.; M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, cit., p. 15 ss.; F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'amministrazione del mercato*, cit., pp. 36 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Invalidità e risultato*, cit., p. 79 ss.; A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, cit., p. 87 ss.; A. POLICE, *Amministrazione di “risultati” e processo amministrativo*, cit., p. 101 ss. A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e “amministrazione di risultato”*, in *Dir. amm.*, 1/2007, p. 63 ss.;

⁶¹ S. DETTORI, *Doveri amministrativi di risultato e doveri amministrativi di comportamento (a proposito di un recente saggio di Massimo Monteduro)*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1/2021.

⁶² A. ZITO, *Il “diritto ad una buona amministrazione” nella Carta europea dei diritti fondamentali e nell'ordinamento interno*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2-3/2002, p. 430 ss.

conseguenza della violazione di una clausola generale, ovvero di un principio di rango primario dotato di autonoma precettività.

Ed in effetti, non di rado, la PA non si è mostrata all'altezza del compito ad essa affidato, mostrando una chiara incapacità di orientarsi e districarsi nel pluralismo valoriale degli interessi, per essere costantemente in bilico tra garanzia dei diritti fondamentali ed efficienza, facendo sì che la discrezionalità diventasse «uno spazio fragile, conteso, talvolta marginalizzato, dove sopravvivono tensioni irrisolte tra tecnocrazia e responsabilità, tra legalità e giudizializzazione».

In un settore ove è piuttosto frequente la violazione dei diritti fondamentali della persona l'ancoraggio al principio del risultato si rivela un fondamentale ed ineludibile riferimento giuridico e un criterio ermeneutico-orientativo anche per l'interprete, con l'effetto di «ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo», trasferendo «nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità opzioni e scelte che sembravano sfuggire al controllo giurisdizionale.

E', infatti, anche alla luce del principio in esame che occorre rivalutare il ruolo del GA che è «arbitro del conflitto pubblico privato ma non si limita ad applicare regole (come il giudice ordinario). [È] guida della p.a., deve dettare i principi secondo i quali l'amministrazione deve agire in quanto quest'ultima è governata dal principio di legalità. Il giudice amministrativo non si limita a verificare la legittimità dell'operato delle p.a. rispetto alle leggi ma fa ben altro. Egli crea le regole per il caso concreto che poi si applicheranno a casi simili, egli crea il diritto amministrativo»⁶³ per la cura più efficace dei diritti e degli interessi coinvolti.

Di conseguenza, la riponderazione degli interessi da parte del GA – a torto considerata espressione di «iperattivismo giudiziario» – si rivela un'attività utile e necessaria che ha prodotto effetti a lungo termine condizionando l'esercizio della discrezionalità amministrativa; così come per il danno erariale si è constatato un effetto conformativo del giudicato sulla discrezionalità amministrativa, con la decisione che funge da deterrente al fine di ristabilire un clima di fiducia tra i cittadini e la PA⁶⁴.

Tale interpretazione produce importanti riflessi sul ruolo e sulla funzione sociale «rafforzata» del G.A. in conformità con il dettato costituzionale che mira alla certezza del diritto, all'effettività della tutela e alla piena realizzazione della persona umana, escludendo quindi che vi possano essere spazi sottratti al controllo giurisdizionale.

⁶³ S. CASSESE, *Grandezza e insuccessi del giudice amministrativo italiano*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. I, Padova, Cedam, 1998, p. 543 ss.

⁶⁴ In argomento, di recente, A. AVERARDI, *Sindacato sul potere pubblico e attivismo giudiziale*, 2025. L. FERRARA, *Il giudice amministrativo come risorsa o come problema?*, in *questionegiustizia.it*. Il problema è stato affrontato anche da un altro punto di vista, e cioè dell'adeguatezza dei poteri del giudice amministrativo, da valutarsi come capacità di rispecchiare sul versante processuale la specialità dei rapporti sostanziali intercorrenti tra cittadino e amministrazione» (M. RAMAJOLI, *Potere autoritativo, prospettiva rimediale e adeguatezza dei poteri del giudice amministrativo a vent'anni dalla sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2025, p. 341 ss.).

Tale affermazione è coerente con una concezione moderna, democratica ed adeguata del ruolo e della funzione del GA alle esigenze di risultato (e di legalità) dell'azione amministrativa, ed è confermata dal pieno accesso al fatto da cui origina la controversia.

Così concepita essa configura un'ipotesi di *full jurisdiction* per giustificare l'esercizio di un più pregnante controllo sull'esercizio del potere discrezionale che si estende al merito della scelta nel suo contenuto intrinseco ed è estesa ai profili organizzativi, al fine di drasticamente delimitarla e orientarla, in base ai criteri della ragionevolezza e della proporzionalità⁶⁵, conformandola in sede di riedizione del potere, senza che ciò implichi anche il potere di sostituirsi alle valutazioni spettanti alla PA⁶⁶.

Nella specie, quindi, il sindacato si estende ai comportamenti e/o alle omissioni in relazione alle scelte adottate o tralasciate dal DS, con la conseguenza che il vaglio sulla proporzionalità non può che condurre al vaglio dell'opportunità dell'azione amministrativa⁶⁷. Si può concretamente verificare che «il principio di proporzionalità espliciti effetti giuridici tali da rendere legittima una sola delle scelte derivanti dall'esercizio di un potere discrezionale» compatibile con un giudizio di spettanza⁶⁸.

Questa dovrebbe essere la «nuova frontiera dell'amministrare e della funzione giurisdizionale» descritta in tempi ormai remoti dal Consiglio di Stato⁶⁹ ed ispirata a una rinnovata logica di risultato dal punto di vista dell'organizzazione e in funzione dei servizi alla persona e alla realizzazione dei suoi diritti per il raggiungimento di obiettivi plurimi che presuppongono piena consapevolezza delle implicazioni e delle conseguenze delle scelte discrezionali, nonché l'assunzione di responsabilità da parte della PA nei termini innanzi precisati.

4. Conclusioni

Le suesposte considerazioni appaiono coerenti con l'evoluzione normativa dei diritti fondamentali delle persone con disabilità e in linea con gli obiettivi del progetto costituzionale incentrato, in particolare, sulla effettività e la tutela degli stessi che costituisce «il

⁶⁵ In proposito, A. ROMANO TASSONE, *Sulle vicende del concetto di "merito"*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 545 ha chiarito che il GA può effettuare diversi «tipi di riscontro ... nei confronti delle decisioni pubbliche ... ordinati secondo una scala crescente, vuoi di intensità e penetrazione del controllo, vuoi di soggettività della valutazione a tal fine compiuta». Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 200 ss.; L. Buscema, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *AIC*, 4/2015, p. 1 ss.

⁶⁶ P. CHIRULLI, *Il mobile confine tra legittimità e merito: rileggendo Eugenio Cannada-Bartoli*, in *www.giustiziainsieme.it* (25 ottobre 2023). Nello stesso senso, cfr., Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024 n. 2866.

⁶⁷ S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistemica*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 332. S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa. Ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, Giuffrè, 2008. V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012. F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, p. 107 ss.

⁶⁸ S. PERONGINI, *op. cit.*, 242-245.

⁶⁹ Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2008, n. 5398.

fulcro di un fenomeno di policentrismo normativo, che impegna più ordinamenti, quello comunitario, quello internazionale e quello nazionale, la cui convergenza all'interno di un sistema giuridico complesso ha consentito l'articolazione di un apparato di garanzia strutturato su più livelli⁷⁰.

Tale approccio si riflette sul piano della tutela giurisdizionale che si rivela piena ed effettiva (già in sede cautelare) riconoscendo l'obbligo dell'organizzazione di attivarsi per soddisfare volta per volta le necessità degli alunni titolari di diritti fondamentali incompressibili da parte dell'amministrazione come del giudice che non possono invocare né strumentalizzare l'obbligo di copertura finanziaria vincolante solo per il legislatore.

A fronte di un provvedimento di riduzione delle ore di sostegno disposto dall'Amministrazione scolastica in assenza di motivazione e/o di modifiche nell'organizzazione didattica che appalesano la palese illegittimità della scelta operata, di regola all'annullamento segue l'ordine di assegnazione di un numero di ore di sostegno adeguato in base ai bisogni evidenziati richiedono un affiancamento continuo nelle attività didattiche, ricreative e ludiche.

In tal modo i giudici pongono l'accento sul diritto/dovere all'istruzione, all'inclusione scolastica e sociale nel significato che essi hanno assunto nel corso dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Dall'inserimento degli alunni con disabilità nelle classi comuni all'istituzione dell'insegnante specializzato di sostegno introdotto dalla legge n. 517/1977 ma consacrato solo nella legge n. 104/1992, fino alla recente riforma della disabilità (dal PEI digitale al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato) e alle proposte più recenti volte a rimuovere gli ostacoli in attuazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., prevedendo forme di collaborazione tra scuola, istituzioni e Terzo Settore per la costruzione di un nuovo modello di assistenza educativa scolastica.

Ma anche all'interno della stessa istituzione scolastica l'inserimento di nuove figure specialistiche (tra cui lo psicologo scolastico già attivo in alcune Regioni per lo svolgimento di un servizio permanente e strutturale; l'operatore di plesso in corso di sperimentazione in alcune Regioni che puntano a un'organizzazione di servizio di qualità per tutti gli studenti in cui tale figura professionale sia affettivamente valorizzata) a supporto dell'insegnante di sostegno a scopo educativo, didattico e di inclusione degli alunni con disabilità⁷¹.

Vero è che, tuttavia, al di là delle buone intenzioni del legislatore, non è affatto escluso che il mancato assolvimento degli obblighi da parte dello Stato, delle Regioni e degli enti

⁷⁰ V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Famiglia e diritto*, 3/2011, p. 310 ss. Il Preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 all'art. 1 si propone di «promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità».

⁷¹ Tale figura conferma la sua centralità per la piena realizzazione del diritto inviolabile all'educazione, allo sviluppo della personalità infantile e all'istruzione dell'alunno con disabilità e dell'intero gruppo classe.

territoriali, possa dare adito a nuovo contenzioso in considerazione sia della crescente complessità dell'organizzazione sia dei rapporti che si instaurano tra le risorse ivi operanti. Mi riferisco, ad esempio, alla proposta di legge C 2271 recante «Istituzione del profilo professionale dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità», attualmente in discussione in Commissione cultura e Commissione lavoro della Camera. In coerenza con le previsioni della legge di bilancio 2026, essa introduce una nuova figura professionale (operatore socio-educativo) con funzioni di mediazione e assistenza nella comunicazione, e di supporto all'acquisizione delle autonomie e alle relazioni rispetto ai vari contesti educativi, didattici e formativi.

Modificando l'art. 3 del D.L. 66/2017 il provvedimento *de quo* amplia il novero delle prestazioni rientranti nei LEP da garantire su tutto il territorio nazionale, specificandosi che entro 120 giorni dalla data di approvazione del provvedimento un accordo in sede di Conferenza unificata definirà l'ambito di attività, le funzioni e il relativo ordinamento scolastico. Parallelamente chiarisce che gli enti territoriali provvederanno, nei limiti delle risorse disponibili, agli interventi per l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale e i servizi (trasporto per l'inclusione scolastica; accessibilità e fruibilità sensoriale e comunicativa degli spazi e degli strumenti delle amministrazioni scolastiche statali), senza tuttavia specificare nulla a proposito dei criteri di reclutamento, di formazione e di erogazione dei servizi sul territorio, né del necessario coordinamento con il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato della persona con disabilità previsto dal decreto legge 62/2024 e considerato un «super livello essenziale» tra i livelli essenziali⁷² e il PEI⁷³.

In tale scenario, l'organizzazione è chiamata a svolgere un ruolo servente ancora più oneroso in base alla «all'individuazione scientificamente validata e linguisticamente adeguata delle capacità e dei bisogni del singolo»⁷⁴ per «l'attuazione ... dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 Cost., che connotano la persona in quanto collocata al centro dell'ordinamento costituzionale»⁷⁵ e di un modello di tutela basato sull'emancipazione, sull'inclusione e sulla partecipazione attiva.

E in effetti, le previsioni normative e i contributi dottrinali oltre a confermare lo stretto collegamento esistente tra il concetto di educazione inclusiva e diritto universale all'istru-

⁷² Di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e alla legge n. 328/2000 (art. 22, comma 2, lett. f) che qualifica gli interventi per la piena integrazione delle persone con disabilità attraverso il progetto di vita individuale quale «livello essenziale delle prestazioni sociali».

⁷³ Sul progetto di vita individuale cfr. F. GASPARI, *Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*, in *Federalismi.it*, n. 5/2025, pp. 69-108; R. CARIDÀ, *Il progetto Individuale, il Piano Educativo Individualizzato, il Piano Didattico Personalizzato*, in AA.VV., *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 181-199.

⁷⁴ F. MASCI, *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Corti supreme e salute*, 2/2024, p. 77.

⁷⁵ M. BOMBARDI, *Il progetto individuale per le persone disabili e il danno da ritardo nella sua adozione*, in *Gior. dir. amm.*, 1/2024, p. 113 ss.

zione⁷⁶ pongono il lettore in «Una diversa prospettiva in cui il risultato non può essere raggiunto se non si considera la dimensione strumentale dell'organizzazione amministrativa e dei diversi soggetti che operano nel settore, valorizzando e mettendo a sistema le diverse componenti, anche nella predisposizione di quegli strumenti di programmazione e pianificazione degli interventi finalizzati a garantire l'inclusione»⁷⁷.

A rigore, quindi, difficilmente la P.A. potrebbe giustificare una decisione illegittima e discriminatoria nei confronti dell'alunno in quanto limitativa dello sviluppo della sua autonomia e delle competenze ostacolando l'inclusione anziché facilitarne la partecipazione alla vita di classe e lo sviluppo delle relazioni⁷⁸.

Nei fatti, il «bilanciamento ineguale»⁷⁹ tra diritti fondamentali ed esigenze economico-finanziarie rappresenta tutt'ora un nodo fondamentale e tuttora irrisolto che impone la ricerca di strumenti di tutela più efficaci, costringendo le famiglie a farsi carico del costo sociale ed economico necessario per rendere effettivi i diritti nei limiti (e a volta anche oltre) le loro possibilità⁸⁰.

Di conseguenza, la piena attuazione del programma costituzionale è a rischio così come la tutela effettiva dei diritti fondamentali delle persone se solo si considerano le conseguenze negative e gli effetti significativi dello squilibrio tale da compromettere irrimediabilmente il diritto allo studio, all'inclusione e alla partecipazione scolastica del tutto ingiustificato oltre che illegittimo a fronte di una diagnosi funzionale che attesta la necessità di sostegno scolastico specializzato in deroga che dà diritto all'assegnazione di un monte ore di sostegno adeguato alla gravità della malattia e alle circostanze del caso concreto, in attesa dell'adozione del PEI e delle valutazioni conseguenti⁸¹.

Queste ultime, si ribadisce, non sono modificabili *in peius* dall'Amministrazione scolastica per il carattere vincolante delle stesse a cui corrisponde un'attività doverosa della PA, ma solo *in melius* dall'Amministrazione scolastica nell'esercizio di un potere discrezionale

⁷⁶ Cfr., Convenzione ONU sui diritti del fanciullo 1989, la Dichiarazione mondiale sull'educazione per tutti del 1990, le Regole per e pari opportunità delle persone disabili del 1993, la Dichiarazione di Salamanca il Piano di Azione dui principi, le politiche e le pratiche in materia di educazione e di esigenze educative speciali del 1994, la Convenzione UNESCO sulla lotta contro la discriminazione nell'istruzione, del 14 dicembre 1960. Il concetto è ripreso e specificato nell'Obiettivo 4 dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile.

⁷⁷ L. GIANI, *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione (pubblica)*, in AA.VV., *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, ES, 2022, p. 139. M. CALABRÒ, *Il diritto all'istruzione dell'alunno disabile: principio di uguaglianza sostanziale e "tailorizzazione" del servizio*, in *questeistituzioni.it*.

⁷⁸ F. GASPARI, *La riforma in materia di disabilità: profili ricostruttivi e aspetti critici*, in *Riv. it. med.leg.*, 1/2025, p. 59 ss.

⁷⁹ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1/1995, p. 560 ss.

⁸⁰ Sul tema della tutela multilivello cfr. A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilivello*, in *Consulta Online*, III/2022, p. 1165-1188; sulla dimensione europea del diritto all'inclusione cfr. E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *AIC*, 2/2019, p. 438-450, la quale mette in luce il contrasto tra l'orientamento della Corte EDU nel caso Dupin c. Francia e il consenso europeo ormai consolidato in favore dell'inclusione nelle scuole ordinarie.

⁸¹ Cons. Stato, Sez.VII, ord. 25 marzo 2026, n. 1094.

(espressione di un'attività doverosa) di cui essa in ogni caso dispone per compiere atti finalizzati al raggiungimento del risultato utile, e ciò anche quando gli atti siano espressione non di un potere discrezionale nel significato predetto, bensì di un potere di autorganizzazione suscettibile di arrecare nocumento ai diritti fondamentali della persona⁸².

⁸² Sul tema dell'accomodamento ragionevole come misura sussidiaria e non sostitutiva delle tutele già previste dalla legge cfr. G. ROSSI, *L'accomodamento ragionevole e il bilanciamento tra diritti fondamentali e risorse economiche*, in *Riv. giur. ed. incl.*, vol. 15, 2021, p. 23 ss.; D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 2/2017, p. 381-420; V. CARACCIOLO LA GROTTIERA, *Aspetti problematici dell'inclusione nel sistema scolastico*, in *Il dir. dell'econ.*, 1/2025, p. 45-67, spec. p. 64-66, ove si critica l'orientamento del Consiglio di Stato che degrada il diritto all'assistenza a mero interesse pretensivo. ID., *La persona nel diritto all'istruzione*, Napoli, ES, 2025 ove l'A. analizza i diritti, gli obblighi e le libertà connessi all'istruzione, soffermandosi sulla relazione tra istruzione e sviluppo della persona, con riferimento alla disciplina relativa all'autonomia scolastica in funzione del diritto di apprendere, auspicando l'innovazione del sistema di istruzione mediante l'effettiva applicazione dei principi contenuti nella disciplina normativa che esalta la centralità e specialità di ciascuna persona. F. MANGANARO, V. CARACCIOLO LA GROTTIERA, G. TROPEA (a cura di), *Dispersione scolastica ed effettività del diritto all'istruzione*, Napoli, ES, 2025, *passim* ove si sottolinea la crisi di identità scuola italiana, evidenziata dalla dispersione scolastica e dalle tensioni tra riforme, vincoli istituzionali e mutamenti culturali rappresentando la necessità di valorizzare orientamento, formazione docente e desiderio di conoscenza, per restituire all'istituzione scolastica una funzione autenticamente inclusiva ed emancipatrice, in linea con i principi costituzionali.