

Diritto all'educazione e all'istruzione del bambino  
con disabilità e strumenti di tutela.  
Il Piano educativo individualizzato (PEI)

Right to education for children with disabilities and protection instruments.  
The Individualized Educational Plan

Stefano Corso

*Dottorando di ricerca in Diritto privato – Università degli Studi di Padova  
Cultore in Diritto privato nell'Università degli Studi di Ferrara – crssf1@unife.it*

**Abstract**

Everyone is guaranteed the right to education and it takes specific contours with regard to disabled children. When we speak of disability, we are referring to conditions of vulnerability that require the legal system to consider suitable instruments and safeguards for the person. Precisely in order to guarantee the right of education to disabled minors in compliance with the principle of equality, Italian legal experience knows the Individualized Educational Plan.

In this paper we briefly analyse this institute trying to account for the current evolution within the system, finally focusing on the remedies outlined by the law. In this sense, the issues related to the division of jurisdiction and the role of the action for compensation of the damage are mentioned.

**Keywords:** disabled children, right to education, Individualized Educational Plan, school support, legal remedies

Il diritto all'educazione e all'istruzione, riconosciuto a tutti, assume contorni specifici con riguardo ai bambini disabili. Quando si parla di disabilità e anche di *handicap* ci si riferisce a condizioni di vulnerabilità che impongono all'ordinamento di contemplare strumenti e tutele idonei per la persona. Proprio al fine di poter garantire il diritto di istruzione al minore disabile nel rispetto del principio di eguaglianza, l'esperienza giuridica italiana conosce il Piano educativo individualizzato. Nel presente contributo si analizza brevemente questo istituto cercando di dare conto dell'attuale evoluzione all'interno del sistema, soffermandosi infine sul piano rimediale tracciato dal diritto. Si riportano in tal senso, per cenni, le questioni attinenti al riparto di giurisdizione e al ruolo dell'azione di risarcimento del danno.

**Parole chiave:** minori disabili, diritto all'istruzione, Piano educativo individualizzato, sostegno scolastico, rimedi giuridici

Bollettino As.Pe.I – ISSN 1721-1700  
DOI: 10.7346/aspei-022021-06



## 1. Il diritto all'educazione e all'istruzione del bambino con disabilità

Con l'approvazione nel 1989 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e il passaggio della considerazione giuridica del minore di età da oggetto di diritti a soggetto di diritti, si è espressamente riconosciuta, a livello internazionale, la titolarità di diritti fondamentali in capo al minore. Tra questi si annoverano i c.d. *provision rights*, come il diritto alla salute (art. 24), il diritto all'assistenza, alla sicurezza e previdenza sociale (art. 26), il diritto all'istruzione (art. 28).

Da più tempo garantito alla persona, insieme al diritto all'educazione nell'infanzia – a livello internazionale, nell'ambito delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa; a livello sovranazionale, da parte dell'Unione europea; e a livello nazionale, nella Costituzione e nella legislazione speciale, soprattutto scolastica – il diritto all'istruzione è stato declinato, come diritto sociale, attraverso il principio di eguaglianza, non solo formale, ma anche sostanziale.

Il bambino disabile versa in una condizione di particolare vulnerabilità, che necessita, per le sue peculiari esigenze, di un trattamento differenziato, di una tutela speciale e dedicata, in modo che, anche con riguardo al suo diritto all'istruzione, sia sostenuto dal sistema con gli strumenti più idonei affinché la sua posizione riceva la giusta considerazione e la sua persona possa trovare pieno sviluppo.

Il 13 dicembre 2006 l'Assemblea generale delle Nazioni unite ha approvato la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, dall'Italia ratificata il 15 maggio 2009. Ai minorenni disabili è espressamente rivolto l'art. 7, ma è l'art. 24 che riconosce alle persone con disabilità il diritto all'istruzione, richiedendo agli Stati Parti di garantire un sistema inclusivo a tutti i livelli.

A coniugare il diritto all'istruzione e il diritto all'educazione e alla cura della prima infanzia con la protezione delle persone con disabilità si sono impegnate anche le Istituzioni europee. Previsioni specifiche si rinvencono nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione, del 22 maggio 2019, *relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia*, nel *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, adottato dalla Commissione unitamente a una nuova strategia in materia di diritti delle persone con disabilità per il periodo 2021-2030, con la Comunicazione del 7 luglio 2020, e nella Risoluzione del Consiglio, del febbraio 2021, *su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*.

Tenuto conto che dallo svantaggio personale, che costituisce la disabilità, deriva quello sociale, che si sostanzia nell'*handicap*, nell'ordinamento italiano un ruolo fondamentale per la tutela delle persone con *handicap* e quindi anche dei disabili è svolto dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*. Essa garantisce il diritto al-



l'educazione e all'istruzione del minore con *handicap* principalmente con le disposizioni di cui all'art. 12.

Il comma 5, in particolare, ridefinito dal legislatore, prevede ora che, su richiesta dei genitori o di chi esercita la responsabilità genitoriale, le commissioni mediche accertino la condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica. Tale accertamento è propedeutico alla redazione del profilo di funzionamento ai fini della formulazione del Piano educativo individualizzato (PEI).

## 2. Il Piano educativo individualizzato (PEI)

Il Piano educativo individualizzato (PEI) si distingue dal Piano assistenziale individualizzato, che è un documento di sintesi multidisciplinare e generale per l'assistenza anche sanitaria alla persona, e dal Piano didattico personalizzato, che invece è il documento di programmazione contenente le azioni della scuola per gli alunni con esigenze didattiche particolari ma non riconducibili alla disabilità.

Il PEI, ai sensi dell'art. 14, comma 2, l. n. 328 del 2000, è parte del progetto individuale per le persone disabili. Il 2° comma dell'art. 7, d.lgs. n. 66 del 2017 – decreto che è stato adottato sulla scorta dell'art. 1, commi 180 e 181, l. n. 107 del 2015, la c.d. “Buona scuola” e che ha soppresso il d.P.R. 24 febbraio 1994 – detta ora una disciplina dettagliata. Si osserva che, secondo tali disposizioni, il PEI, elaborato e approvato dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione di cui all'art. 9, comma 10, d.lgs. 66/2017, viene redatto ogni anno, in via definitiva non oltre il mese di ottobre, a partire dalla scuola dell'infanzia ed è aggiornato in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona. Nel passaggio tra i gradi di istruzione, è assicurata l'interlocuzione tra i docenti della scuola di provenienza e quelli della scuola di destinazione, mentre in caso di trasferimento di iscrizione va garantita l'interlocuzione tra le istituzioni scolastiche interessate ed esso è ridefinito sulla base delle eventuali diverse condizioni contestuali della scuola di destinazione.

Il PEI, che è soggetto a verifiche periodiche nel corso dell'anno, individua obiettivi educativi e didattici, strumenti, strategie e modalità per realizzare un ambiente di apprendimento nelle dimensioni della relazione, della socializzazione, della comunicazione, dell'interazione, dell'orientamento e delle autonomie. Inoltre esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la proposta del numero di ore di sostegno alla classe, le modalità di verifica, i criteri di valutazione, gli interventi di inclusione svolti dal personale docente nell'ambito della classe e in progetti specifici, la valutazione in relazione alla programmazione individualizzata, nonché gli interventi di assistenza igienica e di base, svolti dal personale ausiliario nell'ambito del plesso scolastico e la proposta delle risorse professionali da destinare all'assistenza, all'autonomia e alla comunicazione.

Il Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia e delle fi-



nanze, con il decreto interministeriale n. 182 del 29 dicembre 2020, aveva adottato, ai sensi dell'art. 7, comma 2 *ter*, d.lgs. 66/2017, un modello nazionale di PEI e delle correlate linee guida, nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli alunni con disabilità, tuttavia il TAR Lazio, con sentenza n. 9795 del 2021, ne ha disposto l'annullamento, in quanto emanato in violazione delle norme procedurali dettate dalla l. n. 400 del 1988. Inoltre il contenuto di tale decreto è stato ritenuto contrastante con i principi delineati dalle norme nazionali ed internazionali, in materia di inclusione di soggetti con disabilità, e con la delega contenuta nel citato art. 7. Pertanto il Ministero dell'istruzione ha fornito indicazioni operative per la redazione del PEI, per l'a.s. 2021/2022, con nota del 17 settembre 2021.

### 3. Il rimedio risarcitorio

Forse una delle parti più delicate del PEI è proprio quella relativa all'individuazione delle ore di sostegno e della conseguente esecuzione del piano. La mancata assegnazione del personale docente specializzato, per il quantitativo di ore stabilito nel PEI per il sostegno scolastico, è stata alla base di un contenzioso inerente proprio alla tutela del diritto all'istruzione del minore disabile.

Su tali controversie e le relative questioni giuridiche si sono espresse dottrina e giurisprudenza, soprattutto in ambito amministrativo. Uno degli aspetti più discussi riguarda il criterio per distinguere la giurisdizione del giudice amministrativo da quella del giudice ordinario. Secondo l'orientamento delle Sezioni unite della Cassazione, espresso nella sentenza n. 25011 del 2014 – ma non sempre condiviso, specie dai giudici amministrativi, che non abbandonano il più risalente indirizzo per cui ogni controversia in materia è devoluta alla giurisdizione amministrativa –, alla prima spettano le liti relative alla fase antecedente la formalizzazione del PEI, mentre alla seconda si attribuiscono le liti sorte dopo la sua adozione e relative alla sua concreta attuazione. Tale soluzione poggia sull'assunto per cui, seppur tutti godano del diritto fondamentale all'educazione e all'istruzione, il diritto allo specifico servizio di sostegno nasce in capo all'alunno solo in seguito alla definitiva redazione del PEI, mentre prima di questo momento la sua situazione giuridica corrisponderebbe a un mero interesse legittimo, trovando invece spazio l'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione.

Dunque, se a seguito della definita elaborazione del PEI l'amministrazione scolastica viene meno all'obbligo di apprestare adeguatamente gli interventi corrispondenti alle esigenze rilevate, il diritto dell'inabile ad avere pari opportunità nel fruire del servizio scolastico può dirsi leso e, mancando una contrazione corrispondente dell'offerta formativa per i normodotati, può configurarsi una discriminazione indiretta, la competenza della cui repressione è del giudice ordinario.

Fra i rimedi che l'ordinamento appresta contro le discriminazioni, rientrano



gli strumenti predisposti dall'art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011. È previsto che il giudice possa «ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti». A ciò si aggiunge l'azione di risarcimento del danno, anche non patrimoniale, che potrà essere esperita, in caso di minore d'età, dagli esercenti la responsabilità genitoriale.

Del resto, ogniqualvolta risulti leso un diritto inviolabile della persona, potrà trovarsi ristoro del pregiudizio subito avente natura non patrimoniale, come espresso dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 2003. Trattasi ancora una volta della *vis* espansiva del rimedio risarcitorio, pronto a raccogliere istanze sempre nuove e a rimodellarsi di continuo sulle innovazioni che apportano al sistema i mutamenti della società.

Il risarcimento resta però un rimedio e, pur avendo in parte una funzione deterrente, interviene solo a seguito del verificarsi dell'evento dannoso. Perché questo non avvenga, in tali circostanze, è necessaria l'opera di una buona amministrazione, che abbia risorse e che le impieghi a dovere, tenendo sempre presente quanto sia fondamentale il ruolo dei diritti dei minori, bisognosi ancor più di tutela e protezione per la loro condizione di disabilità. Garantire effettivamente il diritto all'educazione e all'istruzione dei bambini disabili è in fondo un modo per prendersi cura della fragilità della persona.

## Riferimenti bibliografici

- Aperio Bella F. (2020). Sul difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e sulla giurisdizione ordinaria in ordine a una controversia riguardante la mancata erogazione delle ore di sostegno scolastico approvate nel Piano Educativo Individualizzato (PEI), nota a TAR Molise, 19.6.2020, n. 174. *Foro amministrativo*, fasc. 4, 646-648.
- Caselli P. (2016). Le emanazioni dell'Unione Europea sull'ECEC: dal Libro Verde del 1993 alla Strategia "Europa 2020". In C. Silva (ed.), *Educazione e cura dell'infanzia nell'Unione Europea* (pp. 95-111). Pisa: ETS.
- Diotallevi L. (2015). La giurisdizione sui diritti "fondamentali" alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di processo amministrativo. *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 275-292.
- Galli L. (2018). *Diritti fondamentali e giudice amministrativo: uno sguardo oltre confine*, in *Diritto processuale amministrativo*, 3, 978-1028.
- Gelli R. (2017). Sostegno all'alunno portatore di handicap nella scuola privata paritaria, nota a Cass., sez. un., 20.4.2017, n. 9966. *Famiglia e diritto*, 12, 1084-1093.
- Gioia G. (2013). Alunno disabile e numero di ore di sostegno inferiore al dovuto, nota a TAR Sardegna, 16.11.2012, n. 991. *Danno e responsabilità*, 1, 82-83.
- Losana C. (2012). Il diritto all'educazione nel sistema europeo. *Minori giustizia*, 3, 75-85.



- Marescotti E., Thiene A. (eds.) (2018). La relazione tra Scuola e Famiglia nel segno del superiore interesse del minore. La responsabilità genitoriale tra diritti e doveri, sostegno e formazione alla genitorialità, interazioni con le istituzioni educative. *Annali online della didattica e della formazione docente*, 10, n. 15-16.
- Masoni R. (2020). Le rinnovate funzioni tutelari del terzo millennio. *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1, 329-343.
- Perugino L., Pierotti S. (2021). Linee di indirizzo per la valutazione medico-legale dei disturbi specifici dell'apprendimento (DSAP) nel minore in ambito assistenziale sociale. *Rivista italiana di medicina legale*, 31-55.
- Posteraro N. (2019). Sulla giurisdizione del Giudice Amministrativo nel caso di controversia avente a oggetto la contestazione dei provvedimenti riguardanti l'attuazione del Piano assistenziale individualizzato (PAI) in favore di persona diversamente abile, nota a CGA, 15.1.2020, n. 114. *Foro amministrativo*, 12, 1938-1940.
- Pototschnig U. (1973). Voce «Istruzione (diritto alla)». *Enc. del dir.*, vol. XXIII (pp. 96-116). Milano: Giuffrè.
- Ramajoli M. (2020). Sui molteplici criteri di riparto della giurisdizione in materia di servizi di sostegno scolastico alle persone con disabilità. *Diritto processuale amministrativo*, 2, 275-292.
- Saulle M.R. (1995). Diritti umani, familiari e sociali: principi giuridici fondamentali. *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1, 1117-1128.
- Saulle M.R. (1995). *Minori, bioetica e norme standard nel diritto internazionale*. Napoli: ESI.
- Saulle M.R. (1998). voce «Norme standard». *Enc. del dir.*, aggiorn. II (pp. 591-597). Milano: Giuffrè.
- Scoca F.G. (2015). Osservazioni eccentriche, forse stravaganti, sul processo amministrativo. *Diritto processuale amministrativo*, 3, 847-872.
- Scorretti C. (1999). Il cambiamento in atto nello stato assistenziale. Aspetti medico-legali. *Rivista italiana di medicina legale*, 3, 815 ss.
- Silva C. (ed.) (2016). *Educazione e cura dell'infanzia nell'Unione Europea*. Pisa: ETS.
- Thiene A., Marescotti E. (eds.) (2017). La scuola al tempo dei social network. *Annali online della didattica e della formazione docente*, 9, 13.
- Thiene A. (2020). La Grammatica dei diritti dei bambini e dei genitori nel pensiero di Gianni Rodari. In M. Benetton (ed.), *Il cielo è di tutti la terra è di tutti. Gianni Rodari, l'educazione e i diritti dell'infanzia* (pp. 93-115). Pisa: ETS.
- Tognetti G. (2016). I servizi educativi per l'infanzia. In C. Silva (ed.), *Educazione e cura dell'infanzia nell'Unione Europea* (pp. 281-287). Pisa, ETS.
- Venchiariutti A. (2015). Incertezze sulla giurisdizione in tema di tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione, nota a Cass., sez. un., 18.11.2014, n. 25011. *Nuova giurisprudenza civile commentata*, I, 4, 370-374.
- Zampetti E. (2013). Disabilità ed istruzione. La questione delle ore di sostegno, nota a TAR Lazio, Roma, 15.6.2013, n. 6011. *Il corriere del merito*, 12, 1217-1222.



## Sitografia

[www.unicef.it](http://www.unicef.it)

[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

[www.miur.gov.it](http://www.miur.gov.it)

[www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)

