



Numero 3 / 2025

Simone CAPONETTI

**Inclusione scolastica, modello ecologico
e contrattazione collettiva.
Profili giuridici e proposte applicative**

Inclusione scolastica, modello ecologico e contrattazione collettiva. Profili giuridici e proposte applicative

Simone CAPONETTI

Professore associato di diritto del lavoro nell'Università degli studi di Padova

Abstract: Il contributo esplora il tema dell'inclusione scolastica attraverso il prisma del modello ecologico di Bronfenbrenner, integrandolo con i profili giuridici derivanti dal diritto costituzionale e dalla contrattazione collettiva. L'analisi mette in luce come l'istruzione non possa essere ridotta a mero servizio formale, ma debba configurarsi quale diritto fondamentale esigibile, radicato nei principi di uguaglianza sostanziale e di solidarietà (artt. 2, 3, 33 e 34 Cost.). La prospettiva ecologica consente di interpretare il progetto di vita delle persone con disabilità o bisogni educativi speciali non come piano assistenziale, ma come costruzione condivisa, frutto della cooperazione multilivello tra scuola, famiglia, comunità e istituzioni. L'adozione del paradigma del welfare generativo e l'uso delle reti scolastiche come laboratori giuridici e sociali delineano poi un modello di inclusione effettiva, in grado di superare le disuguaglianze territoriali e di promuovere la piena partecipazione alla vita comunitaria. In questo contesto, la contrattazione collettiva – nazionale e d'istituto – si rivela di centrale rilievo e strumento essenziale di giuridificazione delle prassi inclusive, capace di trasformare principi pedagogici in diritti soggettivi.

This contribution examines the issue of school inclusion through the analytical lens of Bronfenbrenner's ecological model, intertwining it with the legal dimensions of constitutional law and collective bargaining. The argument demonstrates that education cannot be confined to a mere public service provision, but must rather be construed as an enforceable fundamental right, firmly anchored in the constitutional principles of substantive equality and solidarity (Arts. 2, 3, 33 and 34 of the Italian Constitution). Within this framework, the ecological perspective allows the "life project" of persons with disabilities or special educational needs to be conceived not as a welfare-oriented plan, but as a co-constructed pathway, arising from multi-level cooperation among schools, families, communities, and institutions. The incorporation of the generative welfare paradigm, together with the recognition of school networks as legal and social laboratories, outlines a model of effective inclusion, capable of addressing territorial disparities and ensuring full participation in community life. In this context, collective bargaining – both at the national and institutional level – emerges as a decisive instrument of juridification of inclusive practices, capable of elevating pedagogical principles into legally enforceable individual rights.

Sommario: La teoria ecologica di Bronfenbrenner e l'orizzonte normativo - 2. L'ottica ecologica per l'attuazione del progetto di vita - 3. Dall'ottica ecologica a quella "ecologico-giuridica": l'attuazione dei valori costituzionali. - 4. Benessere, clima e cultura organizzativa come substrati del modello ecologico. 5. Il patto per l'inclusione e l'idea di contrattualizzare il progetto di vita. 6. Il welfare generativo: dal costo all'investimento sociale. 7. La proposta di legge sul welfare generativo e la questione dell'effettività. 8. L'apertura oltre la dimensione scolastica: i percorsi di PCTO come strumento di inclusione. 9. Le reti di scuole per una possibile applicazione generalizzata del welfare generativo. 10. La strada della contrattazione collettiva d'Istituto. 11. Osservazioni conclusive e di sintesi.

1. La teoria ecologica di Bronfenbrenner e l'orizzonte normativo

Il modello ecologico dello sviluppo umano, teorizzato da Urie Bronfenbrenner, rappresenta una delle più significative acquisizioni delle scienze sociali del secondo Novecento e offre, al contempo, chiavi di lettura preziose per il giurista interessato alla dimensione inclusiva del sistema scolastico. L'autore individua l'essenza del processo evolutivo non in una dinamica lineare di causa-effetto, bensì in un adattamento reciproco e progressivo tra individuo e ambiente, in cui il soggetto che cresce interagisce con contesti mutevoli e multilivello¹. Non a caso, già nel 1979, Bronfenbrenner definiva l'ecologia dello sviluppo come studio delle relazioni dinamiche tra la persona e le situazioni ambientali prossimali, con l'ulteriore compito di cogliere le interconnessioni tra tali situazioni e i contesti più ampi di carattere politico, culturale e istituzionale².

In tale prospettiva, il bambino non è assimilabile ad una "tabula rasa" plasmata passivamente dall'ambiente, né a un soggetto predeterminato da spinte endogene universali; al contrario, la crescita risulta plasmata da una molteplicità di influenze, poiché l'individuo è sempre inserito in molteplici contesti di vita. L'articolazione in microsistema (famiglia, scuola, relazioni di cura quotidiane), mesosistema (interrelazioni tra famiglia, scuola e gruppo dei pari), ecosistema (ambiti indiretti che incidono pur senza coinvolgere direttamente il minore) e macrosistema (cultura, politica e istituzioni) consente di descrivere con raffinatezza la complessità del processo formativo.

Sul piano giuridico-educativo, tale ricostruzione evidenzia la necessità di concepire la scuola come "comunità-sistema", luogo non esclusivo di trasmissione di conoscenze cognitive, bensì ambiente di promozione della dimensione socio-relazionale, chiamato a realizzare un'integrazione multilivello con le altre agenzie educative. L'approccio circolare e contestuale, sottolineato da taluni³, si oppone a logiche deterministiche e richiede che ciascun attore del sistema generalmente

¹ U. Bronfenbrenner, *Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Harvard University Press, 1979.

² U. Bronfenbrenner, *Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, cit., affermava testualmente che «Nel considerare il microsistema, dobbiamo esaminare non solo le attività e le relazioni che si svolgono all'interno di contesti specifici, ma anche le interconnessioni tra queste attività e relazioni. Ad esempio, le dinamiche familiari non possono essere completamente comprese senza considerare le influenze scolastiche, così come il rendimento scolastico non può essere separato dalle esperienze familiari».

³ L. Tussi, *La pedagogia del dialogo*, in *Educazione*, 4 Marzo 2010, la quale afferma che «La natura esperienziale dell'apprendimento è implicita in ogni intervento educativo che si avvale della sfera emotiva, affettiva ed interiore senza cui l'apprendimento e la conoscenza si atrofizzano diventando esclusivamente funzioni cognitive. La capacità apprenditiva viene stimolata e potenziata attraverso attività ludiche, pratiche, occasioni di incontro relazionale, l'esercizio delle varie facoltà espressive che non devono essere considerate come ambiti voluttuari e di svago evasivo compensativo, ma costituiscono la

inteso — dalla famiglia alla comunità locale, fino alle istituzioni politiche — si faccia portatore di valori inclusivi.

In tale cornice, la cultura dell'inclusione non può che fondarsi su un impegno diffuso, costruito nel dialogo intersoggettivo e nella cooperazione tra i diversi sottosistemi. L'informazione e la formazione diventano strumenti indispensabili: la scuola, le famiglie, le associazioni e gli enti territoriali sono chiamati a condividere responsabilità e ad abbattere barriere, secondo una logica bio-psico-sociale che valorizza i facilitatori della partecipazione e della cittadinanza attiva. Ne discende che il progetto educativo⁴, per essere autenticamente conforme ai principi costituzionali di uguaglianza sostanziale e diritto all'istruzione⁵, debba assumere natura relazionale, dialogica e co-costruita⁶.

L'ambiente scolastico, pertanto, si configura quale laboratorio di socializzazione primaria e secondaria, nel quale l'alunno sperimenta in modo continuativo la relazione con l'altro. È attraverso tali relazioni che si forma il sé, come attestano i principali modelli psicologici, e si sviluppano quei processi identitari che permettono all'individuo di riconoscersi nella comunità di appartenenza. In questa prospettiva, l'educazione si presenta come una forma di comunicazione intersoggettiva⁷ volta a formare cittadini responsabili, capaci di contribuire al progresso materiale e spirituale della società, nel rispetto del dettato costituzionale.

componente nodale dei processi di evoluzione cognitiva in diversi stadi dell'esistenza». Ampliamente vedi anche J. S. Bruner, *La cultura dell'educazione. Nuovi orizzonti per la scuola*, Milano, 2015.

⁴ Il cui riparto di giurisdizione, in caso di controversie, afferisce per la fase che precede la formalizzazione del progetto di vita, al Giudice amministrativo, per la fase di attuazione del medesimo progetto, alla cognizione del Giudice ordinario. Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 12 aprile 2016, n. 7; Tar Lombardia, Milano, 12 marzo 2017, n. 703; Tar Calabria, Reggio Calabria, 3 dicembre 2017, n. 990; Tar Sicilia, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657; Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 12 maggio 2020, n. 957; Cons. Giust. amm. Sic., Sez. giur., 13 febbraio 2020, n. 114; Cons. Giust. amm. Sic., Sez. giur., 24 novembre 2020, n. 1105; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 15 marzo 2022, n. 2961; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 28 aprile 2022, n. 5198. In dottrina, sul punto, si veda M. Bombardelli, *Il progetto individuale*, cit., p. 117; G. Arconzo, G. Ragone, S. Bissaro, *Il diritto*, cit., p. 44.

⁵ Peraltro, la qualificazione del progetto di vita come diritto fondamentale (o meglio, inviolabile) gli attribuisce carattere prioritario rispetto ad eventuali esigenze di bilancio. Così Corte cost., sentenza 8 giugno 1987, n. 215; Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275; Corte cost., sentenza 11 aprile 2019, n. 83; Corte cost., sentenza 26 febbraio 2010, n. 80. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione, 10 settembre 2020, G.I. c. Italia) si è espressa nel senso della prevalenza del diritto all'istruzione dei disabili rispetto ai tagli di bilancio di un ente locale (nella specie si trattava del Comune di Eboli). Per un commento, si rimanda a R. Cabazzi, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2017; F. Gambardella, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2017, 1, pp. 1 ss.

⁶ Così anche, A. Lamberti, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel*, in *giurcost.org*, 2022, 3, pp. 1165 ss., spec. p. 1172; Id., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Napoli, 2020, pp. 110 ss.; A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2016, 6, pp. 2343 ss. S. Troilo, *I «nuovi» diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili, tra principi e realtà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 marzo 2016; S. Barbareschi, *Tecniche argomentative e tutela dei diritti sociali condizionati*, in *Federalismi.it*, 2018, 13, pp. 18 ss.; C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il «nuovo» diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 2, pp. 121 ss., spec. pp. 161 ss.

⁷ Su cui vedi J. Mason, *Qualitative Researching*, Sage, Newbury 1996, secondo cui « Che l'educazione è una forma di comunicazione intersoggettiva che ha lo scopo ultimo di formare gli allievi come cittadini e come persone. In questo modo si contribuisce alla formazione di individui attenti alle norme di convivenza, che siano cittadini attivi nel senso europeo del termine, cioè che siano in grado di convivere democraticamente e apportare il loro personale contributo alla cultura di appartenenza con la loro iniziativa personale e spontanea, libera da condizionamenti frustranti. È importante, nel processo educativo, tenere conto di ciò che viene definito spazio relazionale che permette una proficua relazione educativa. L'apprendimento è un processo sia cognitivo sia affettivo e avviene sempre entro uno spazio relazionale che non può essere misconosciuto. La relazione tra insegnante e alunni deve essere, quindi, valorizzata e gestita affinché il processo di apprendimento abbia esiti positivi. La relazione in generale può essere definita come il rapporto e il legame esistente tra persone. L'essere umano è per sua natura un essere votato alla relazione; in primis, perché il bambino piccolo non potrebbe sopravvivere se non entro un contesto relazionale di accudimento, e poi perché, durante tutta la vita, l'identità di una persona

Ne consegue che il diritto all'istruzione, letto in chiave ecologico-sistemica, non si riduce ad accesso formale al servizio scolastico, ma implica la predisposizione di condizioni organizzative, relazionali e contrattuali idonee a garantire la piena inclusione e la partecipazione effettiva di ciascun discente.

2. L'ottica ecologica per l'attuazione del progetto di vita

La prospettiva ecologica offre un paradigma interpretativo di straordinaria rilevanza giuridico-pedagogica, in quanto consente di concepire l'inclusione non come concessione episodica, bensì come architettura complessiva di abbattimento delle barriere alla partecipazione e all'apprendimento⁸. In tale quadro, il "progetto di vita" della persona con disabilità o con bisogni educativi speciali non può essere ridotto a mero piano assistenziale, ma diventa esercizio concreto di diritti fondamentali, attraverso l'armonizzazione tra autonomia individuale e sostegno sociale. Un contesto inclusivo si configura, secondo questa logica, come ambiente educativo capace di prevedere percorsi di personalizzazione per tutti, garantendo flessibilità curricolare e didattica in conformità con i principi costituzionali di eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.) e con il diritto universale all'istruzione (artt. 33 e 34 Cost.)⁹. Il CCNL Comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021 sottoscritto il 18 gennaio 2024, ha rafforzato questo approccio attraverso specifiche disposizioni in materia di formazione dei docenti e valorizzazione della didattica inclusiva, riconoscendo la centralità dei progetti personalizzati; allo stesso modo, i CCNL AGIDAE, ANINSEI e FISM del luglio 2025, ha previsto, con riferimento alle scuole non statali, strumenti di flessibilità contrattuale e organizzativa volti a favorire l'attuazione del progetto di vita degli studenti¹⁰.

La scuola, tuttavia, non esaurisce il percorso di inclusione: secondo la logica ecologica, essa rappresenta solo uno dei sotto insiemi in cui la persona è inserita, in costante interazione con

si forma attraverso l'incontro con l'altro, che funge da specchio per conoscersi e riconoscersi e per evidenziare la propria unicità e la propria differenza. A scuola, l'alunno sperimenta continuamente l'incontro con gli altri, insegnanti e alunni, con i quali instaura relazioni più o meno positive che, poi, saranno determinanti per il suo benessere e il suo processo di apprendimento» e, più di recente, L. Mason, A. Ronconi, S. Scrimin, & F. Pazzaglia, Short-term exposure to nature and benefits for students' cognitive performance: A review, in *Educational Psychology Review*, 2022, 2, p. 609-647.

⁸ Siamo ben lontani, infatti, dall'impostazione più risalente che considerava le persone con disabilità soggetti relegati ai margini della società. A. D. Marra, voce *Disabilità*, in *Dig. disc. priv.*, Aggiornamento, Torino, 2010, pp. 555 ss. L'A. afferma, inoltre, che le spinte sociali, i movimenti di lotta e i Disability Studies hanno avviato un mutamento di prospettiva, anche dal punto di vista scientifico, ponendo attenzione alle politiche di inclusione e all'esigenza di ridurre l'emarginazione nel campo dei diritti civili. Tali studi - che vedono le persone con disabilità come soggetti attivi - hanno condotto alla elaborazione di modelli sociali, «focalizzati sui processi e sulle forze sociali che fanno sì che le persone affette da menomazioni vengano escluse dalla società, diventando perciò disabili». Per un'opportuna ricostruzione storica si veda anche il contributo, su questo forum, di L. Caponetti, in q. forum, 2025, 3.

⁹ Su cui, C. Salazar, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, pp. 31 ss., spec. p. 39.

¹⁰ Sulle cui coordinate si può richiamare la seguente giurisprudenza, Tar Sicilia, Catania, Sez. III, 21 novembre 2019, n. 2782; Tar Sicilia, Catania, Sez. III, 21 novembre 2019, n. 2783. Più di recente, si veda Tar Lazio, Roma, Sez. II, 1 ottobre 2024, n. 17013; Tar Lazio, Roma, Sez. III quater, 24 dicembre 2024, n. 23441; Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 26 agosto 2024, n. 4655; Tar Campania, Napoli, Sez. V, 20 marzo 2024, n. 1831, che si riferisce ad un caso in cui manca, tra l'altro, il Profilo di funzionamento del paziente, manca l'individuazione del case manager, manca l'individuazione delle modalità di monitoraggio dell'andamento e della efficacia delle misure approntate. Si veda inoltre l'interessante sentenza del Tar Lazio, Roma, Sez. II, 23 gennaio 2023, n. 1220, che distingue, nell'ambito dei contenuti del progetto individuale (nel testo dell'art. 14, comma 1, legge n. 328/2000), la valutazione diagnostico-funzionale e il Profilo di funzionamento, documenti chiave per la realizzazione dell'odierno concetto di progetto di vita.

servizi sanitari e sociali, con il mondo del lavoro, con le associazioni e con la comunità. Diventa, quindi, fondamentale che vi sia un'osmosi tra i diversi livelli sistemici (micro, meso, eco e macro), affinché il progetto di vita sia co-costruito nella prospettiva di una cittadinanza attiva. La persona non ha solo bisogno di formazione formale, ma anche di reti relazionali, opportunità lavorative, contesti di svago e socialità: solo attraverso la sinergia di tutti questi fattori si realizza un'inclusione autentica¹¹.

La scuola, in quanto istituzione pubblica e presidio costituzionale, ha il compito di farsi promotrice di questo modello integrato, fungendo da nodo di collegamento tra i vari sistemi e garantendo continuità progettuale. La co-progettazione con le famiglie, con le agenzie educative del territorio, con le imprese, con gli enti locali e nazionali – inclusi i Ministeri dell'Istruzione, della Salute e del Lavoro – è la via maestra per costruire una società inclusiva, nella quale il progetto di vita non sia dichiarazione programmatica¹², ma diritto effettivo¹³.

3. Dall'ottica ecologica a quella "ecologico-giuridica": l'attuazione dei valori costituzionali

Il tema dell'inclusione interroga il giurista nella sua dimensione più profonda: se la scuola è, per definizione costituzionale, "aperta a tutti" (art. 34 Cost.¹⁴), essa deve essere posta nelle condizioni di garantire realmente pari opportunità di crescita, a prescindere dalle condizioni economiche, sociali, linguistiche e culturali di partenza. L'inclusione, dunque, non è solo obiettivo pedagogico, ma obbligo giuridico che discende dai valori supremi della Carta.

Il riferimento all'art. 38 Cost., che assegna alla Repubblica il compito di assicurare alle persone con disabilità i mezzi per l'integrazione e lo sviluppo personale¹⁵, si innesta sul principio di

¹¹ Così E. Vivaldi, L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità, in Osservatorio costituzionale, 2019, 4, pp. 145 ss., la quale afferma che il progetto di vita è stato inizialmente previsto e disciplinato dall'art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 32851, che demandava ai comuni di operare d'intesa con le aziende sanitarie locali, nell'ambito delle risorse disponibili. Tale provvedimento normativo ha "scardinato la concezione categoriale del bisogno, sottolineando la pluralità dei bisogni umani e le diverse sfaccettature della vulnerabilità", e costituisce il primo, per ordine cronologico e per importanza, degli interventi legislativi rilevanti per la definizione di quello che viene definito come "modello progettuale individuale". Sul punto vedi anche G. Arconzo, G. Ragone, S. Bissaro, Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale, in Le Regioni, 2020, 1, pp. 37-38.

¹² Così si esprime anche la recente giurisprudenza amministrativa, secondo cui «il progetto di vita individuale per la persona disabile è qualcosa se non di diverso, certamente di più della semplice sommatoria di altri strumenti (quali, ad esempio, quelli recati dal PAI e dal PEI): vengono invero in rilievo interventi e prestazioni multidisciplinari che vanno erogati in modo organico e continuativo, sì da assicurare quelle condizioni ottimali di assistenza, recupero funzionale, riabilitazione e inserimento sociale ed educativo del disabile»; Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 26 agosto 2024, n. 4655, il quale precisa che il progetto di vita «è l'insieme di quelle prestazioni appena elencate che assicura in concreto l'integrale tutela della persona con disabilità». In senso analogo, si veda Tar Lazio, Roma, Sez. II, 1 ottobre 2024, n. 17013.

¹³ Cfr. sul tema, S. Kemmis, R. McTaggart, & R. Nixon, The action research planner: Doing critical participatory action research, 2014, Springer; L. Mortari, Ricercare e riflettere. La formazione del docente professionista, Bari, 2009; Id., Educatori e lavoro di cura, in Pedagogia Oggi, 2017, 2, p. 91 e P. Mottana, G. Campagnoli, La città educante. Manifesto della educazione diffusa. Come oltrepassare la scuola, 2017, Trieste.

¹⁴ Su queste problematiche, vedi, C. Colapietro, Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi, in G. Matucci (a cura di), Diritto all'istruzione e inclusione sociale, Milano, 2019, p. 28.

¹⁵ Su cui si vedano: M. Persiani, Art. 38, in G. Branca (a cura di), Commentario alla Costituzione, Bologna, 1979, p. 232 ss.; C. Tripodina, Art. 38, in S. Bartole, R. Bin (V. Crisafulli, L. Paladin) (a cura di), Commentario breve alla Costituzione, Padova, 2008, p. 372; L. Violini, Art. 38, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, Torino: Utet, 2006, p. 776. Tra la letteratura specialistica, A. Pessi, Riflessioni sui sistemi di sicurezza sociale, in Studi in onore di Mattia Persiani, Padova, 2005, pagg. 1621 ss.; E. Ghera, Il sistema giuridico della previdenza sociale di Mattia Persiani, cinquant'anni

uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.), ponendo in capo alle istituzioni scolastiche il dovere di predisporre misure capaci di superare gli ostacoli che limitano la piena realizzazione del progetto educativo. In tale contesto, l'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) dell'OMS offre una matrice bio-psico-sociale che supera la visione medicalizzante¹⁶ - legata ad un concetto di integrazione - e pone al centro la persona nella sua interazione con i contesti di vita, consegnandoci il concetto di inclusione¹⁷.

Ne discende una lettura dell'inclusione come processo di co-progettazione "a più mani": la persona, la famiglia, la scuola e la comunità devono concorrere alla definizione di un progetto di vita che non si limiti a tutelare, ma che promuova attivamente lo sviluppo delle capacità e dei talenti individuali. Ciò produce benefici non solo per la persona con disabilità, ma per l'intera collettività, che trae arricchimento dalla valorizzazione delle differenze.

La trasformazione richiesta non è tanto rivoluzione sociale, quanto riposizionamento degli interventi: dall'individuo all'ambiente, dai deficit alle potenzialità, dalle barriere ai facilitatori. In tale prospettiva, la famiglia si conferma primo luogo di cura e di mediazione, la scuola presidio di accoglienza e formazione, e la comunità il contesto più ampio in cui si realizza la cittadinanza inclusiva. Non un'utopia, ma un obiettivo giuridicamente necessario, funzionale al pieno sviluppo della persona umana, come richiesto dall'art. 2 Cost.

4. Benessere, clima e cultura organizzativa come substrati del modello ecologico

La letteratura scientifica ha posto in rilievo come il successo dei processi inclusivi sia strettamente collegato al benessere organizzativo e al clima culturale delle istituzioni scolastiche. In tale ambito, la distinzione tra "cultura" organizzativa e "clima" organizzativo, elaborata da Denison¹⁸ e

dopo, in *Rivista Giuridica del lavoro e della Previdenza Sociale*, 2010, 3, p. 475 e, storicamente, V. Crisafulli, *Costituzione e protezione sociale*, in Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, pp. 121-122.

¹⁶ Ad onor del vero, come mero dato statistico, non utilizzano neanche una visione medica stati come Germania, Danimarca, Francia, Inghilterra: questi paesi utilizzano ancora il sistema delle scuole speciali o delle classi differenziali per alcuni studenti, con un'integrazione che può essere ancora un processo in corso. Anche in Belgio e Olanda il fenomeno delle scuole speciali dedicate all'istruzione di studenti non ritenuti integrabili nel percorso scolastico ordinario è ancora diffuso, evidenziando un approccio meno inclusivo rispetto al nostro Paese. In Albania, Bulgaria, Romania, le classi differenziali e le scuole speciali sono una realtà consolidata, riflettendo un minore sviluppo delle politiche di inclusione scolastica e risorse scarse per supportare studenti con disabilità. Cfr. M. Montanari, M. Pireddu, *Dalle classi differenziali alle classi inclusive. La scuola tra percorsi normativi e processi culturali*, in *Diritto allo studio e educazione degli adulti nell'Italia repubblicana. Nel cinquantesimo anniversario delle 150 ore*, R. A. Doro (a cura di), Roma, 2024., p. 171.

¹⁷ Organizzazione Mondiale della Sanità, *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (I.C.F.)*, versione breve del 2001, tradotta in italiano da G. Lo Iacono, D. Facchinelli, F. Cretti, S. Banal, curatore della versione italiana M. Leonardi, Trento, 2004, spec. p. 14.

¹⁸ D. R. Denison, *What is the difference between organizational culture and organizational climate? A native's point of view on a decade of paradigm wars*, in *Academy of management review*, 1996, 3, p. 619-654. Il modello di Denison sottolinea l'importanza di bilanciare le dimensioni della cultura organizzativa, ricercando un equilibrio tra di esse. Le organizzazioni dovrebbero investire in tutte queste aree per creare un ambiente di lavoro più soddisfacente e promuovere una percezione di Job satisfaction (JS) maggiore tra i propri lavoratori, con iniziative di promozione di uno stile comunicativo aperto e di collaborazione tra i dipendenti. Ciò porterebbe all'aumento del senso di appartenenza, o allo sviluppo di una visione chiara e condivisa fornendo ai dipendenti un senso di appartenenza e di direzione da seguire, con il conseguente incremento della motivazione e dell'impegno dei singoli e dei gruppi. Ancora, investire nello sviluppo dei dipendenti in termini di opportunità di crescita professionale e formazione farebbe aumentare il coinvolgimento e la soddisfazione percepita dai dipendenti, il tutto nell'ottica di porre il lavoratore in un ambiente di lavoro positivo, caratterizzato da rispetto, fiducia e supporto reciproco, contribuendo così a migliorare la JS sotto tutti gli aspetti (più di recente, si vedano K. Oleksa-Marewska, & J. Tokar, *Organizational culture and job satisfaction of employees working remotely: a cross-cultural analysis*, in *Organization and Management*, 2023, p. 348-360.

successivamente ripresa da Schneider e altri autori¹⁹, assume rilievo anche giuridico, in quanto condiziona l'effettività dei diritti riconosciuti agli studenti e studentesse di ogni ordine e grado. Per cultura si intende l'insieme dei valori, delle convinzioni e delle norme condivise che costituiscono la struttura profonda delle organizzazioni; essa è radicata nei processi di socializzazione e tende a riprodurre nel tempo un mondo simbolico dotato di stabilità, ma al contempo fragile perché dipendente dalle azioni dei membri. Il clima, invece, descrive in modo più immediato e statico la percezione soggettiva che i membri hanno dell'ambiente organizzativo, delle pratiche e delle routine quotidiane.

Kurt Lewin, con la celebre equazione $B=f(P,E)$, ha posto in rilievo come il comportamento sia funzione dell'interazione tra persona ed ambiente, anticipando l'idea di clima come prodotto di scelte manageriali e politiche organizzative²⁰. Berger e Luckmann, al contrario, hanno sottolineato la dimensione costruttiva della cultura, intesa come risultato della reciproca interazione tra individui e contesto sociale²¹.

Applicando tali categorie al sistema scolastico, è evidente come la realizzazione di un modello ecologico di inclusione richieda tanto un clima organizzativo favorevole (motivazione del personale, soddisfazione lavorativa, relazioni positive), quanto una cultura condivisa fondata su valori di equità, partecipazione e corresponsabilità. La letteratura pedagogica, ed in particolare gli studi di Formisano²², hanno peraltro mostrato la stretta correlazione tra benessere organizzativo e inclusione, evidenziando come la motivazione e la soddisfazione del personale incidano direttamente sulla qualità della relazione educativa e, quindi, sull'effettiva fruizione del diritto all'istruzione da parte degli studenti²³.

In questa prospettiva, i CCNL del comparto scuola – statale e non statale – assumono rilievo essenziale. Le clausole sulla formazione, sulla valorizzazione professionale e sul benessere organizzativo, inserite nei rinnovi contrattuali del 2024 e del 2025, costituiscono strumenti giuridici volti a trasformare in realtà i principi di uguaglianza e inclusione. Una scuola che investe sul clima e sulla cultura organizzativa non solo tutela i propri lavoratori, ma si pone come contesto favorevole alla realizzazione del progetto di vita di ciascun alunno, in attuazione diretta degli artt. 2, 3 e 34 della Costituzione.

5. Il patto per l'inclusione e l'idea di contrattualizzare il progetto di vita

Il processo di inclusione, per essere effettivo, non può che fondarsi sulla corresponsabilità di una pluralità di attori: la scuola, le famiglie, i servizi socio-sanitari, le istituzioni territoriali e le associazioni rappresentative. L'obiettivo ultimo non è infatti solo quello di garantire l'accesso all'istruzione, ma di costruire condizioni che rendano possibile l'autonomia personale e

¹⁹ B. Schneider, M.G. Ehrhart, W.H. Macey, Organizational climate and culture, in *Annual review of psychology*, 2013, 64, pp. 361-388.

²⁰ Cfr. K. Lewin, *Field Theory and Experiment in Social Psychology: Concepts and Methods*, in *American Journal of Sociology*, 1939, 44, p. 868-896, poi ripreso e ampliato in *Id.*, *Action research and minority problems*, in G.W. Lewin (Ed.), *Resolving Social Conflicts*, New York, 1948.

²¹ P. L. Berger, T. Luckmann, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, 1969. La tesi centrale di Berger e Luckmann è che la realtà, ossia l'insieme dei fenomeni che noi riconosciamo come indipendenti dalla nostra volontà, è costruita socialmente.

²² V. Formisano, *Analisi del clima organizzativo: il caso di un istituto di credito*, in *Rivista bancaria*, 2009, 1-2.

²³ In alcune pronunce del Giudice amministrativo, l'obbligo gravante sull'Amministrazione viene configurato come "obbligazione di risultato", la quale "impone alla medesima [Amministrazione] di adottare tutte le necessarie misure affinché la fruizione delle prestazioni prevista in favore del disabile sia effettiva e quanto più possibile esaustiva": Tar Valle D'Aosta, 14 gennaio 2019, n. 2, il quale precisa che il diritto dell'interessato non "tollerare limitazioni", né la sua richiesta può "essere subordinata a condizioni di tipo organizzativo".

l'integrazione nei contesti sociali e lavorativi²⁴. Si tratta, in altre parole, di tradurre in pratica il principio del “progetto di vita” della persona, nella sua accezione più ampia e costituzionalmente fondata²⁵.

In questo senso, la prospettiva ecologica richiede che i contesti di vita siano progressivamente rimodellati secondo i principi dell'accessibilità e dell'“accomodamento ragionevole”, richiamati dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con L. 18/2009)²⁶. Ne discende la necessità di un'evoluzione culturale che consenta il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti del macrosistema sociale nel processo di inclusione. Solo una rinnovata sensibilità sociale ed educativa può aprire la strada a soluzioni innovative di accompagnamento, capaci di rispondere alla pluralità dei bisogni espressi.

La proposta di un vero e proprio “patto per l'inclusione” va in questa direzione: un algoritmo, per usare la felice metafora della Morganti²⁷, che definisce una sequenza di azioni mirate e personalizzate finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo ultimo dell'inclusione piena. Non si tratta, tuttavia, soltanto di un modello pedagogico; è possibile ipotizzare forme di traduzione giuridica di tali dinamiche nella contrattazione di istituto, ad esempio attraverso la previsione di clausole che disciplinino il benessere, il welfare organizzativo e la cooperazione con enti esterni. A questo riguardo, la contrattazione collettiva nazionale di riferimento ha già aperto a spazi di intervento, inserendo nel perimetro contrattuale riferimenti a progetti personalizzati e a forme di welfare integrativo funzionali all'inclusione. In tale quadro, “contrattualizzare” – anche solo in parte – il progetto di vita significa garantire strumenti giuridicamente cogenti per rendere effettiva la collaborazione tra scuola, famiglie e territorio, trasformando così un principio pedagogico in diritto soggettivo esigibile.

6. Il welfare generativo: dal costo all'investimento sociale

La crisi economica degli ultimi decenni ha reso evidente l'inadeguatezza di un modello di welfare esclusivamente redistributivo, incapace di contrastare l'espansione delle disuguaglianze sociali e l'acuirsi dei fenomeni di povertà strutturale. In questo scenario, si colloca la proposta culturale del “welfare generativo”, elaborata dalla Fondazione Zancan ed evocata fin dai rapporti 2012-

²⁴ Su cui vedi, A. Zenarolla, P. Milani, S. Colombini, Il patto di inclusione sociale come strumento per trasformare la condizionalità in opportunità per promuovere capacitazione, in *Rivista di servizio sociale*, 2, 2021 p. 52.

²⁵ Si veda di recente, F. Gaspari, Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, in *federalismi.it*, 2025, 5, pp. 69-108.

²⁶ La letteratura giuslavoristica sul punto è considerevole, senza pretesa esaustiva, si vedano: G. Sberna, L'adozione degli accomodamenti ragionevoli nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale: verso una piena inclusione lavorativa dei disabili, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2025, 1, pp. 171-195; G. Della Rocca, Accomodamenti ragionevoli tra inclusione lavorativa e tutela della salute, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2024, 4, pp. 693-715; P. Lambertucci, Nuove frontiere della disabilità: soggetti protetti e accomodamenti ragionevoli, in *Diritti lavori mercati*, 2024, 2, pp. 237-261; F. Pacifico, Accomodamenti ragionevoli per il lavoro delle persone con disabilità: innovazioni legislative e orientamenti giurisprudenziali, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2024, 2, pp. 557-579; D. Garofalo, La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli, in *ADL Argomenti di diritto del lavoro*, 2019, 6, pp. 1211-1247, nonché l'opera monografica di D. Tardivo, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Torino, 2024 e Id., *Il comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità e la portata ermeneutica dei suoi orientamenti in materia di accomodamenti ragionevoli*, in questo fascicolo di *Lavoro, Diritti, Europa – LDE*.

²⁷ A. Morganti, A. Signorelli, & F. Marsili, The Future of Inclusive Education in Europe: The ECO-IN Project. Italian, in *Journal of Special Education for Inclusion*, 2023, 2, p. 268-280. Il progetto europeo in parola, denominato Algorithm for New Ecological Approaches to Inclusion (ECO-IN), ha affrontato la complessa sfida di migliorare l'inclusione scolastica attraverso un approccio ecologico-sistemico che coinvolge tutti gli attori della comunità educativa.

2013²⁸, che segna il superamento della concezione meramente assistenziale in favore di una prospettiva capace di rigenerare le risorse già disponibili²⁹.

Il welfare generativo non considera più i destinatari di prestazioni come meri beneficiari, ma come soggetti responsabili, chiamati a contribuire, in base alle proprie capacità, alla produzione di valore sociale³⁰. È così che esso si radica direttamente nei valori costituzionali: la solidarietà come dovere inderogabile (art. 2 Cost.), la responsabilità sociale di ciascun cittadino nel concorrere al bene comune (art. 4 Cost.), l'uguaglianza sostanziale che impone attenzione prioritaria alle persone più fragili (art. 3, co. 2, Cost.)³¹.

Il passaggio dal welfare redistributivo a quello generativo implica dunque uno spostamento dalla logica del "costo" a quella del "rendimento", dalla mera redistribuzione alla rigenerazione delle risorse³². Ciò comporta il superamento dell'"amministrazione senza rendimento" e l'adozione di soluzioni innovative, capaci di attivare processi di corresponsabilità, coinvolgendo beneficiari e comunità locali.

L'impatto di tale modello sulla scuola e sull'inclusione è rilevante: i CCNL più recenti hanno cominciato a recepire logiche di welfare integrativo e mutualistico (si pensi alle clausole sui fondi per l'assistenza sanitaria e per il sostegno al reddito), che, se opportunamente declinate, potrebbero diventare strumenti di promozione dell'inclusione scolastica e sociale. Una scuola che interpreta il welfare come investimento e non come costo si colloca in una prospettiva costituzionalmente orientata, ponendo al centro il pieno sviluppo della persona e la sua partecipazione attiva alla vita comunitaria³³.

²⁸ Si vedano anche, da ultimo, la proposta dell'Area di Ricerca Power della Scuola Superiore Sant'Anna del 24 febbraio 2020.

²⁹ M. D'Orsogna, Povertà sanitaria e welfare generativo: nuovi orizzonti e nuove sfide per la tutela della salute, in *Diritto amministrativo*, 2024, 4, pp. 925-953, la quale, con riferimento al tema della povertà sanitaria nella sua conclamata multidimensionalità evidenzia come le politiche pubbliche di contrasto alle situazioni di vulnerabilità siano state sino ai tempi più recenti assai poco incisive, soprattutto nel tempo della pandemia che ha mostrato la fragilità del nostro sistema di tutela del diritto alla salute. Il ritorno dell'intervento pubblico nell'economia a la competizione "governata" nel settore della assistenza sanitaria dimostrano che il ricorso ad un apparato burocratico/amministrativo del tutto avulso da logiche di mercato ed erogante prestazioni gratuite (come forme indirette di integrazione del reddito) non è più compatibile con la rinnovata prospettiva di una Amministrazione efficiente laddove l'efficienza venga colta nel significato intimo di soddisfacimento dei bisogni per lo sviluppo della personalità. L'A. afferma così che la dimensione del welfare generativo può rappresentare un innovativo paradigma di approccio nelle politiche di contrasto alla povertà in quanto, mirando a responsabilizzare i soggetti destinatari di misure di sostegno nel valorizzare le proprie capacità, mira, oltre a "raccolgere" e "redistribuire", a "rigenerare" il valore delle risorse investite a beneficio di tutta la comunità, al di là dei rapporti classici della "condizionalità" materiale. In letteratura, si veda anche S. Polimeni, Il "welfare" generativo tra dimensione teorica e applicazioni pratiche, in *Nuove Autonomie*, 2015, 3, pp. 429-449. Il tema è affrontato anche nell'opera monografica di A. M. Battisti, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, 2013.

³⁰ Cfr. C. Colapietro, Alla ricerca di un "Welfare State sostenibile": il "Welfare generativo", in *Diritto e società*, 2014, 1, pp. 19-45.

³¹ V. per i riferimenti e gli sviluppi, A. M. Battisti, *Lavoro sostenibile. Imperativo per il futuro*, Torino, 2018.

³² C. Colapietro, Alla ricerca di un "Welfare State sostenibile": il "Welfare generativo", op. cit.

³³ Come già rilevava E. Codini, Art. 14. Progetti individuali per le persone disabili, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2007, pp. 351-352. Si veda anche Trib. Civile Siracusa, ordinanza 27 luglio 2012, n. 1372, richiamata da G. Latti, *Il Progetto personalizzato tra autodeterminazione ed esigenze di protezione*, in *Questione Giustizia*, 2018, 3, par. 2.

7. La proposta di legge sul welfare generativo e la questione dell'effettività

In questo quadro si inserisce la proposta di legge attualmente ferma alla Camera³⁴, che mira a dare attuazione normativa al paradigma del welfare generativo. Il testo collega l'erogazione delle prestazioni del sistema integrato di welfare ad un impegno attivo dei beneficiari a favore della collettività, configurando le cosiddette "azioni a corrispettivo sociale" (ACS)³⁵. Si tratta di attività svolte, su base volontaria, da chi riceve forme di sostegno economico, a beneficio della comunità, secondo un modello già sperimentato nel servizio civile nazionale.

L'impianto normativo mira a superare definitivamente la concezione assistenzialistica del welfare come spesa a fondo perduto, per sostituirla con un sistema in cui le risorse sono reinvestite e rigenerate attraverso la partecipazione attiva dei destinatari³⁶. Gli attori istituzionali – Stato, regioni, enti locali – sono chiamati ad assumere un ruolo di coordinamento, in sinergia con le realtà del terzo settore e con le associazioni.

Dal punto di vista giuridico, la proposta valorizza la dimensione personalista e solidarista della Costituzione, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4 Cost. Essa, infatti, riconosce che la pari dignità sociale e l'uguaglianza sostanziale non possono essere raggiunte solo attraverso la tutela di diritti passivi, ma richiedono anche il riconoscimento di doveri positivi di solidarietà. In questa prospettiva, il welfare generativo appare funzionale al "pieno sviluppo della persona umana" e alla sua "effettiva partecipazione" al progresso materiale e spirituale della società.

Resta, tuttavia, il nodo dell'effettività. Senza adeguate risorse finanziarie, strumenti di monitoraggio e percorsi di formazione per gli operatori, il rischio è che il modello resti confinato alla dimensione dichiarativa. La sfida del legislatore è allora quella di tradurre in norme efficaci e in procedure realmente applicabili il principio del welfare generativo, evitando che esso si riduca a un paradigma suggestivo ma inattuato.

8. L'apertura oltre la dimensione scolastica: i percorsi di PCTO come strumento di inclusione

Nell'ottica del welfare generativo non si può non far riferimento alla riflessione pedagogica di Andrea Canevaro, il quale ha evidenziato con chiarezza come l'inclusione non possa esaurirsi nella logica dell'"assistenza" o della "presa in carico"³⁷, ma debba tradursi nel riconoscimento della persona con disabilità – o, più in generale, con bisogni educativi speciali – quale soggetto titolare del proprio progetto di vita, capace di autodeterminarsi e di assumere progressivamente

³⁴ Presentata il 20 aprile 2016.

³⁵ Su cui E. Rossi, Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale, in Consulta online, 2013, p. 44.

³⁶ Su cui già V. Cesareo, M. Colasanto, La crisi dello Stato assistenziale. "Welfare state", Stato riformista e stato assistenziale, in Vita e pensiero, 1983, 1, pp. 25-34 e più di recente, R. Pessi, Ripensando il welfare, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Rivista trimestrale, 2013, 3, pp. 473-490 e E. Gregori, C. Boscato, A. Vedovato, L'Intelligenza Artificiale per il futuro del welfare, in Welfare oggi, 2025, 1, p. 7.

³⁷ Il progetto di vita, infatti, già sotto la vigenza della precedente versione dell'art. 14 della legge n. 328/2000, veniva configurato dalla giurisprudenza come «un modello di servizi incentrato su un progetto di 'presa in carico globale' della persona disabile». In questi termini, Tar Calabria, Catanzaro, Sez. II, 12 aprile 2013, n. 440. M. Bombardelli, Il progetto individuale per le persone disabili e il danno da ritardo nella sua adozione, in Giornale di diritto amministrativo, 2024, 1, pp. 113 ss., spec. p. 116, nota un cambiamento radicale a livello legislativo in rispetto ad una «logica profondamente diversa da quella tradizionale, articolata per competenze "semplici", rivolte alla mera erogazione di un servizio specifico».

responsabilità verso se stesso e verso la comunità³⁸. Tale passaggio – da oggetto di intervento a soggetto protagonista – esige un impegno corale da parte di tutti gli attori che ruotano attorno alla persona: la famiglia, anzitutto, quale elemento di continuità insostituibile; la scuola, in quanto istituzione primaria di formazione e socializzazione; i servizi sanitari e sociali; le associazioni e le reti comunitarie.

In questa prospettiva, la progettazione educativa non deve limitarsi a colmare carenze o a compensare deficit, ma deve saper valorizzare i punti di forza e le potenzialità del soggetto, predisponendo spazi di autonomia e possibilità concrete di scelta, persino nell'errore, che è parte integrante del processo di apprendimento e di crescita. È questa la logica sottesa al "Progetto di vita" delineato anche a livello normativo e contrattuale: non una costruzione imposta per la persona, ma un percorso co-costruito con la persona e con la sua rete di riferimento, orientato a favorire la massima indipendenza possibile.

I contesti nei quali tale progettualità deve radicarsi sono molteplici, e proprio in questa molteplicità risiede la necessità di un'azione integrata. In tal senso, la scuola è chiamata ad assumere un ruolo di snodo centrale, favorendo sinergie con le altre agenzie educative e sociali. Un ambito privilegiato in cui tale funzione si esplica è rappresentato dai Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento (PCTO)³⁹, considerabili oggi come un valido strumento educativo e giuridico volto a realizzare concretamente il diritto all'inclusione, anche da un punto di vista pratico⁴⁰.

Sotto il profilo giuridico, il CCNL del Comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021, valorizza il collegamento della scuola con il territorio e con il mondo del lavoro, riconoscendo la necessità di garantire pari opportunità di accesso ai PCTO anche agli studenti con disabilità, mediante la previsione di strumenti di personalizzazione e di sostegno. Similmente, il CCNL AGIDAE, ANINSEI e FISM, relativi al settore non statale, hanno rafforzato le clausole sulla cooperazione con imprese, enti locali e realtà del terzo settore, proprio al fine di rendere effettivo il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost.

È evidente, tuttavia, che la scuola da sola non può garantire l'effettività di tali percorsi. La costruzione di reti – intese come alleanze tra famiglie, servizi, associazioni, comunità e istituzioni – è condizione imprescindibile affinché i PCTO divengano reali opportunità di crescita, e non meri adempimenti burocratici. In quest'ottica, i percorsi di orientamento e di inserimento lavorativo rappresentano non soltanto strumenti di professionalizzazione, ma tappe essenziali verso l'autonomia e l'autodeterminazione, elementi che concorrono al pieno sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione di ciascuno alla vita sociale, secondo la prospettiva delineata dall'art. 4 Cost⁴¹.

³⁸ A. Canevaro, *Le logiche del confine e del pensiero*, Trento, 2006.

³⁹ Che ora, dopo la riforma Valditara, prenderà il nome di "Formazione scuola-lavoro". Per approfondimenti sulla natura del PCTO, si veda, senza pretesa esaustiva: C. Carletti, *Dall'acquisizione delle soft e life skills alla formazione del sé: l'implementazione di un approccio esperienziale attraverso i PCTO per la costruzione di un nuovo sguardo sul mondo*, in IUL RESEARCH, 2023, 8, p. 287-310; P. Bertuletti, E. Messagli, *Linee guida per i pcto. Dall'alternanza all'alternativa tra scuola e lavoro*, in Nuova Professionalità, 2019, 2, p. 69 e A. Amoia, *L'insegnamento dell'educazione civica e i PCTO: un'opportunità per la didattica e la pedagogia speciale*, in Pedagogia Oggi, 2021, 2, p. 124.

⁴⁰ Si veda, in questo senso anche: L. Fenza, *Una nuova modalità d'inclusione: utilizzo del PCTO per la strutturazione di progetti di vita nei contesti di lavoro per studenti con autismo e disabilità cognitiva*, in Italian Journal of Special Education for Inclusion, 2024, 1, p. 45-53.

⁴¹ M. Esposito, C. Di Carluccio, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel PNRR*, in Lavoro e diritto, 2023, 2, pp. 279-308. Partendo dal circolo virtuoso sotteso al combinato disposto degli articoli 4 e 38, comma 2, della Costituzione, gli A. analizzano il funzionamento del meccanismo della condizionalità (nonché la potenziale fase patologica e sanzionatoria che ne deriva) dispiegandosi attraverso i diversi percorsi contemplati dall'attuale quadro normativo. Sul punto si vedano anche gli approfondimenti di D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*.

Lavorare su questo terreno significa, in definitiva, progettare per il futuro: accompagnare i giovani, con e senza disabilità, lungo un cammino di emancipazione che non si esaurisce nei confini dell'istituzione scolastica, ma che si proietta nel più ampio contesto della cittadinanza attiva e del lavoro dignitoso⁴².

9. Le reti di scuole per una possibile applicazione generalizzata del welfare generativo

Il nodo dell'applicazione generalizzata del welfare generativo, che non si limiti alla singola istituzione, può essere affrontato ricorrendo anche allo strumento giuridico delle reti di scuole, previste dall'art. 7 del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275⁴³. Tali reti, costituite mediante accordi tra istituzioni scolastiche (anche con la partecipazione di soggetti privati), consentono di ampliare l'offerta formativa e di perseguire finalità comuni di ricerca, sperimentazione, documentazione e formazione del personale⁴⁴.

Il D.P.R. n. 119/2009 ha ulteriormente precisato le modalità di organizzazione e di gestione delle reti, riconoscendo agli accordi sottoscritti tra scuole piena valenza giuridica e demandando ai dirigenti scolastici, sentite le RSU e i direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA), il

Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, in *Adapt Labour Studies*, E-Book series, Adapt University Press, e-book n. 54, 2016, spec. 122 ss e 165 ss., www.adapt.it, e ivi i numerosissimi riferimenti bibliografici; A. Olivieri, La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre, in E. Ghera - D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, 185 ss.

⁴² Amplius. D. Garofalo, *Jobs Act e disabili*, in *RDSS*, 2016, n. 1, 89 ss.; cfr. i contributi di D. Garofalo, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazioni, correttivi competenze*, e V. Lamonaca, *Le novità in tema di collocamento dei centralinisti telefonici non vedenti*, entrambi in E. Ghera - D. Garofalo (a cura di), *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, rispettivamente 23 ss. e 47 ss. Si veda anche lo scritto di V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. Brollo, C. Cester e L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016.

⁴³ L. Michelotti, *Dalla piramide alla rete: il caso delle reti di scuole*, in *Munus*, 2013, 1, pp. 43-88; A. Poggi, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionale*, Torino, 2007. Per alcuni spunti di riflessione sul tema delle reti come strumento per lo sviluppo della dimensione europea dell'educazione, si v. C. Federico, *Le reti di scuole nel dibattito interno all'Europa dell'Istruzione*, in http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/seminari_nazionali/federico.pdf, 8 s. S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi, *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, 43 s. P. Ferratini, *L'autonomia organizzativa della didattica*, in *Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, cit., 76 ss. A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, p. 204 ss.; C. Marzuoli, *L'istituto scolastico autonomo*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, p. 97 ss.; G. Trainito, *La normativa sul governo della scuola*, in *Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Seminario n. 5 settembre 2005, Genova, 2005, p. 37 ss.; R. Morzenti Pellegrini, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, 2011, p. 271.

⁴⁴ Peraltro, nella normativa più recente pare potersi ravvisare un positivo segnale di discontinuità rispetto all'interesse, che potremmo definire "a macchia di leopardo", precedentemente manifestato dal legislatore con riferimento all'incentivazione delle reti di scuole. Si colloca lungo questa direttrice il c.d. "decreto semplificazioni", ossia il d.l. 9 febbraio 2012, n. 566, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, che, all'art. 50, a ben tredici anni di distanza dall'adozione del Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, detta una disciplina volta a potenziare la loro autonomia, imprimendo un nuovo slancio al processo riformatore iniziato nelle passate Legislature con l'art. 7, d.P.R. n. 275/1999.

compito di stipularli⁴⁵. È evidente che tali strumenti consentono di estendere buone pratiche oltre i confini della singola scuola, promuovendo un modello di inclusione sistemico e territoriale⁴⁶.

Le reti, infatti, non si limitano a razionalizzare risorse e carichi amministrativi, ma possono diventare incubatori di esperienze di welfare generativo, consentendo di istituire laboratori condivisi, percorsi di formazione e orientamento, attività di documentazione e diffusione di pratiche inclusive. D'altra parte, l'art. 7, co. 6, del D.P.R. 275/1999 prevede ciò espressamente, autorizzando le scuole a istituire laboratori di ricerca didattica e sperimentazione, di orientamento scolastico e professionale, nonché di formazione del personale.

Si tratta di uno strumento prezioso per superare le diseguaglianze territoriali e per assicurare che anche le istituzioni scolastiche più fragili possano beneficiare di pratiche innovative. In questo senso, il richiamo alla contrattazione collettiva e agli accordi di rete permetterebbe di radicare il welfare generativo entro forme giuridicamente vincolanti, evitando che resti mera dichiarazione di principio.

10. La strada della contrattazione collettiva d'Istituto

L'assenza, allo stato, di una disciplina legislativa idonea a rendere effettivo il modello del welfare generativo impone di individuare strumenti alternativi – anche in via di ipotesi – attraverso i quali dare concretezza a tale paradigma. Allo scopo, la contrattazione collettiva d'istituto si presenterebbe, ad avviso di chi scrive, come terreno privilegiato di sperimentazione e di innovazione, idoneo a colmare almeno in parte la lacuna normativa⁴⁷.

⁴⁵ Con riferimento agli studi che trattano le tipologie di reti sviluppabili nel sistema dell'istruzione, ex multis, si segnalano: Ministero della Pubblica Istruzione, Programma Integrato di Cambiamento Tecnologico-Organizzativo. La Pubblica Istruzione-Rete. Rapporto di ricerca, IRSIstituto per la ricerca sociale, 31 marzo 1999, in www.aetnanet.org/download/PICTO/MPIPicto-rete-18.pdf; M. Carbognin, Reti di scuole e scuole in rete, in F. Butera, B. Coppola, A. Fasulo, E. Nunziata, Organizzare le scuole nella società della conoscenza, Roma, 2002, p. 223 ss.; G.C. Rattazzi, L'associazionismo tra scuole, in Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo (a cura di), Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003, Luiss Edizioni – Armando Editore, Roma, 2003, p. 268 ss.; V. Gibellini, M. Peracchi, A.M. Persico, Progettare in rete. Una nuova risorsa per la scuola dell'autonomia, Edizioni Junior, Azzano San Paolo, 2004, p. 72 ss. Cfr. pure Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, Reti e networking nella governance del servizio scolastico. L'esperienza nella Regione Veneto, in www.fondazione.scuola.it/magnoliaPublic/iniziative/ricerca-reti/caso-veneto/risultati/report.html, 5 s.

⁴⁶ Si v. Associazione TreeLLLe, L'istruzione tecnica. Un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese, Genova, 2008, p. 84. Su questa tematica, si v. altresì: R. Morzenti Pellegrini, Il rapporto tra Istituzioni scolastiche e territorio: tra nuove identità e future prospettive, in D. Previtali, La scuola con valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell'autonomia e delle indicazioni per il curriculum, Napoli, 2007, p. 141 ss.; A. Feleppa, Le relazioni delle Istituzioni scolastiche autonome con la realtà del territorio (soggetti istituzionali, economici e sociali), in Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, diretto da G.C. De Martin (a cura di), Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002, Luiss Edizioni– Armando Editore, Roma, 2002, 420 ss.; C. Gentili, La scuola di fronte all'impresa e al territorio, Luiss Edizioni – Armando Editore, 2002; C. Marzuoli, L'istituto scolastico autonomo, in C. Marzuoli (a cura di), Istruzione e servizio pubblico, cit., 89 ss.; C. Marzuoli, L'istituto scolastico (fra conservazione e innovazione), in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie, Padova, 2005, 65 ss.; A. Sandulli, L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie, cit., p. 15, il quale sottolinea come «la scuola autonoma [...] rinviene il proprio humus nel contesto territoriale in cui opera». Parla significativamente di «[...] 'autonomia di interazione' con il contesto [...] [come] l'arma più importante a disposizione delle istituzioni scolastiche autonome [...]» anche M. Renna, La natura e le difficoltà dell'autonomia scolastica, ivi, 28.

⁴⁷ Come già avvenuto per il welfare occupazionale, si veda in tal senso lo studio di S. Castellucci, Contrattazione collettiva decentrata e misure di welfare occupazionale nella conciliazione dei tempi, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2024, 2, p.433, sui livelli di contrattazione e le loro implicazioni, vedi, R. Fabozzi, *Collective bargaining and company level agreement*, 2012, Padova.

Come ricordava Francesco Carnelutti già nel 1927, la contrattazione collettiva si configura come «un ibrido giuridico, con il corpo di un contratto e l'anima di una legge»⁴⁸. La sua efficacia normativa e la sua prossimità alle esigenze reali delle comunità scolastiche ne fanno uno strumento capace di regolamentare aspetti connessi non soltanto al rapporto di lavoro⁴⁹, ma anche al benessere organizzativo e, in un'ottica ecologica, all'attuazione dei principi di inclusione. Il contratto integrativo di istituto, infatti, disciplina materie che si collocano al crocevia tra organizzazione scolastica e vita comunitaria⁵⁰. Esso potrebbe certamente prevedere clausole che introducano pratiche inclusive vincolanti, trasformando buone prassi in diritti esigibili. Partendo dalla proposta di legge sul welfare generativo, la contrattazione scolastica potrebbe sperimentare progetti di inclusione sociale coerenti con il progetto di vita di ciascun alunno con disabilità, specie nelle scuole tecniche e professionali, ove l'attenzione al mondo del lavoro è più diretta. Si tratterebbe, volendo essere molto pragmatici, di favorire: il recupero, il mantenimento e il potenziamento delle abilità relazionali, operative e delle autonomie personali; l'acquisizione di un ruolo sociale attivo; il miglioramento della qualità della vita; l'ottimizzazione delle risorse disponibili, evitando il ricorso esclusivo a modelli assistenzialistici passivizzanti. Le attività contrattualizzabili potrebbero essere svolte presso aziende, enti pubblici, cooperative sociali, associazioni di volontariato, con un attento sistema di monitoraggio e di valutazione degli esiti⁵¹. In questo modo, i diritti individuali si trasformerebbero in "diritti a corrispettivo sociale": ciò che la persona riceve come sostegno è finalizzato a metterla in condizione di contribuire al benessere altrui. Ne deriverebbe un duplice beneficio: per il soggetto, che sviluppa autonomia e responsabilità, e per la comunità, che si arricchisce di capitale sociale. La contrattazione collettiva nazionale, dal suo canto, pur non disciplinando espressamente tali ipotesi, offre spazi sufficientemente ampi per introdurre clausole di questo tipo nella contrattazione decentrata, rendendo la contrattazione d'istituto un laboratorio di welfare generativo applicato al mondo scolastico.

11. Osservazioni conclusive e di sintesi

L'analisi condotta ha messo in luce come il tema dell'inclusione scolastica si collochi al crocevia tra principi costituzionali, dinamiche pedagogiche e strumenti giuridico-contrattuali, assumendo

⁴⁸ F. Carnelutti, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1927.

⁴⁹ Su cui vedi l'indagine di R. Leoni, *Efficienza ed efficacia della contrattazione integrativa aziendale. Una rassegna della letteratura empirica italiana*, in *Economia & lavoro*, 2018, 1, pp. 131-170.

⁵⁰ V. Guarneri, *La contrattazione d'istituto come supporto all'autonomia scolastica*, Tricase, 2018 e R. Callà, *Guida alla contrattazione d'istituto e alle relazioni sindacali in ambito scolastico*, Torino, 2023.

⁵¹ Sul coinvolgimento di soggetti terzi allo Stato, si veda A. M. Battisti, *Welfare e non profit in Europa. Profili comparati*, cit.; P. Donati, I. Coluzzi (cura di), *Il privato sociale che emerge. Realtà e dilemmi*, Bologna, 2004; P. Donati, *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato*, Roma, 1994; C. Ranci, *Oltre il Welfare State, Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del Welfare*, Bologna, 1999, sia concesso il rinvio anche a S. Caponetti, *Mercato economico e welfare state*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 2, pp. 371 e ss. Secondo tale teorizzazione si vorrebbe, senza modificarne o stravolgerne le dinamiche interne, affiancare al welfare pubblico un welfare di tipo privato, non profit e profit, al quale chiedere (in partnership con il pubblico) di coprire gli spazi non adeguatamente coperti dal welfare state attraverso meccanismi di delega e (soprattutto) sostegni finanziari dell'offerta, senza però giungere alla costruzione di "mercati sociali" veri e propri. In sintesi si tratterebbe di accantonare la storica ostilità dello Stato nei confronti di altri soggetti, altre istituzioni, in un'ottica evolutiva che vede anche questi ultimi come veicoli di solidarietà sociale. Tecnicamente ciò sarebbe reso possibile attraverso l'accreditamento istituzionale reso nei confronti delle azioni spontanee di alcune formazioni sociali che sono nei fatti più vicine e sensibili ai bisogni dell'individuo e della collettività. Si è parlato in questi termini anche di "nuovo" welfare, cfr. M. Persiani, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2013, 140, p. 641.

un rilievo che travalica la dimensione meramente organizzativa per radicarsi nel cuore stesso della legalità costituzionale. La scuola, nella prospettiva ecologico-sistemica, si configura quale presidio di cittadinanza, laboratorio di socializzazione primaria e secondaria, ma soprattutto luogo giuridicamente deputato a garantire l'effettività del diritto fondamentale all'istruzione.

Il modello ecologico consente di superare ogni concezione riduttiva dell'inclusione come intervento settoriale o assistenziale: la persona con disabilità o con bisogni educativi speciali non è destinataria passiva di misure protettive, bensì soggetto attivo di un progetto di vita che deve essere costruito attraverso la cooperazione multilivello tra famiglia, istituzioni scolastiche, comunità e contesti lavorativi⁵². Tale progetto, per essere conforme ai principi degli artt. 2, 3, 33 e 34 Cost., non può limitarsi a garantire accesso formale alla scuola, ma deve tradursi in condizioni effettive di partecipazione, valorizzazione delle capacità e pieno sviluppo della persona umana.

In questa direzione, la contrattazione collettiva - nazionale e decentrata - emerge come strumento privilegiato per colmare il divario tra enunciazione e attuazione dei diritti. Essa, lungi dal limitarsi alla regolazione dei rapporti di lavoro, assume la funzione di veicolo di innovazione giuridica e sociale, rendendo cogenti prassi inclusive e traducendo in obblighi giuridici la responsabilità diffusa per l'inclusione scolastica. La possibilità di "contrattualizzare" il progetto di vita, attraverso clausole relative a benessere organizzativo, welfare integrativo, flessibilità didattica e collaborazione con enti esterni, rappresenta un passo decisivo verso l'effettività dei diritti inclusivi, trasformando la logica pedagogica in diritto soggettivo esigibile.

Parimenti, l'adozione del paradigma del welfare generativo potrebbe segnare il superamento della logica assistenzialistica, sostituendo al concetto di costo quello di investimento sociale: l'inclusione diventa così fattore di arricchimento collettivo, generatore di capitale sociale e promotore di coesione comunitaria. In tale prospettiva, l'inclusione non è più solo strumento di tutela delle fragilità, ma vero e proprio motore di progresso costituzionalmente orientato, in grado di coniugare solidarietà e responsabilità.

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dalle reti di scuole, che si prestano a costituire laboratori giuridico-organizzativi capaci di generalizzare le buone prassi e superare le disuguaglianze territoriali. La dimensione reticolare, infatti, consente di estendere la portata delle esperienze innovative, radicandole in forme giuridicamente vincolanti e rafforzando la dimensione cooperativa che il modello ecologico richiede.

In conclusione, l'inclusione scolastica si rivela non già un obiettivo contingente, ma un imperativo costituzionale, espressione di un dovere collettivo di rimozione degli ostacoli e di promozione del pieno sviluppo della persona. Il percorso delineato mostra che solo attraverso la sinergia tra principi costituzionali, strumenti contrattuali e modelli pedagogici sarà possibile trasformare l'inclusione da promessa a realtà, rendendo effettivo quel "diritto all'uguaglianza sostanziale" che rappresenta la cifra più alta della nostra democrazia.

La sfida è dunque culturale, giuridica e politica: costruire una scuola inclusiva significa costruire, al tempo stesso, una società più giusta, coesa e solidale⁵³.

⁵² Da ultimo, si vedano le considerazioni di F. Masci, P.N.R.R., Delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide", in *Costituzionalismo.it*, 2021, 3, p. 123.

⁵³ A tal fine, il PNRR in Italia ha previsto, al fine del rispetto della milestone, l'entrata in vigore della legge delega in materia di disabilità entro il 31 dicembre 2021 e l'adozione da parte del Governo dei decreti legislativi entro la fine del secondo trimestre dell'anno 2024. Entrambe le scadenze sono state rispettate: la prima mediante l'emanazione della legge n. 227/2021, la seconda attraverso l'adozione di tre decreti legislativi, nella prospettiva della "progressiva attuazione del programma di deleghe" prefigurata dal legislatore (Cfr. sul punto Cons. Stato, pareren. 131/2024, punto 2). Il primo decreto legislativo ha ad oggetto la riqualificazione dei servizi pubblici per le persone con disabilità (Decreto legislativo 13 dicembre 2023, n. 222, recante "Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità"); il secondo

è dedicato all'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità (Decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, recante "Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo"), mentre il terzo (Decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, recante "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato") - che qui interessa più da vicino - ha una portata ampia e non solo dispone la trasposizione normativa della "Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute" (I.C.F.) all'art. 11, comma 1, d.lgs. n. 62/2024, ma provvede anche a ridefinire la condizione di disabilità, la valutazione di base e la valutazione multidimensionale. Questo terzo decreto legislativo ha portata storica, perché, come anticipato, sussume la disciplina della disabilità entro paradigmi scientificamente validati, conformi ai linguaggi e alle procedure di accertamento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Così F. Masci, Persona, scienza e linguaggio: l'attuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni, in *Corti supreme e salute*, 2024, 2, p. 72 e F. Gaspari, Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, cit.