

Consiglio di Stato N° 7089/24: ma è davvero una sorpresa?

Chiose a margine dell'invocato ripristino delle ore di assistenza specialistica

Il fatto

I genitori di un minore con disabilità, quali esercenti la responsabilità genitoriale, hanno adito l'Autorità Giudiziaria Amministrativa lamentando una inaspettata riduzione da parte del Comune dell'assistenza scolastica nell'anno scolastico 2022-2023 a sette ore settimanali, senza alcun coinvolgimento della famiglia. Hanno così impugnato, domandandone l'annullamento, la nota del Comune del 30 agosto 2022 con cui l'Amministrazione comunale ha concesso solo sette ore a fronte delle tredici ore richieste dall'amministrazione scolastica e dalla locale ASL e, in sede di ricorso principale, *"hanno dedotto vizi procedurali - per la vulnerazione del contraddittorio procedimentale - e sostanziali, in considerazione della frustrazione del diritto all'effettiva e piena inclusione scolastica del minore a causa della riduzione del monte ore di assistenza scolastica"*.

Con successivo atto di motivi aggiunti i due genitori hanno gravato gli atti del tavolo tecnico del 2 agosto 2022 *"...deducendo doglianze in via derivata rispetto a quanto già veicolato con il ricorso introduttivo oltre a lamentare l'illegittimità della ritenuta prevalenza delle esigenze finanziarie rispetto al diritto fondamentale all'inclusione scolastica..."*. Infine, hanno sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 3, co. 5 d.lgs. 66/2017 in relazione agli artt. 2, 3, 10, 11, 30, 31, 34, 38 e 117 Cost. nella parte in cui viene attribuita ai Comuni la facoltà di disattendere i bisogni di tutela degli studenti con disabilità previste nel PEI in ragione di mere esigenze di *budget*.

I ricorrenti, pertanto, eccepivano la violazione del diritto fondamentale dell'alunno disabile *"al mantenimento dell'orario (13 ore settimanali) previsto dal PEI per la figura dell'assistente scolastico al fine di agevolare l'integrazione scolastica, essendo il Comune obbligato a garantire l'assistenza scolastica; la determinazione di riduzione delle ore settimanali sarebbe del tutto immotivata"* (così in motivazione Tar Emilia Romagna) e oltre all'azione di annullamento chiedevano la condanna del Comune al ripristino delle ore di assistenza scolastica riconosciute nel PEI per l'anno scolastico 2021-22.

Con sentenza il TAR per l'Emilia Romagna ha respinto il gravame prendendo le mosse dalla natura finanziariamente condizionata del diritto all'assistenza scolastica ed osservando *“che la previsione nel P.E.I. delle ore di assistenza educativa rispetto a quelle di sostegno non sarebbe affatto vincolante per gli enti locali, i quali ai sensi degli artt. 10, co. 3 e 3, co. 5 d.lgs. 66/2017 provvedono su richiesta dei dirigenti scolastici e nei limiti delle risorse disponibili, non partecipando i Comuni alla formazione del P.E.I., il quale, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 66/2017, è di competenza del Gruppo di lavoro operativo (GLO)”*.

Il giudice di prime cure ha evidenziato che il citato art. 3, co. 5 d.lgs. 66/2017, come del resto l'art. 5, co. 3, lett. a) della legge regionale n. 26/2001, *“sarebbero chiari nel limitare le funzioni di assistenza scolastica per cui è causa “nei limiti delle risorse disponibili” lasciando chiaramente intendere l'insussistenza in capo all'alunno disabile di un diritto incondizionato al mantenimento delle ore settimanali di assistenza scolastica riconosciute per l'anno scolastico precedente, venendo invece in questione un interesse legittimo pretensivo comparabile da parte dell'Amministrazione con i principi di buona amministrazione e sostenibilità economica”*.

Il TAR Emilia Romagna, pertanto, alla luce delle norme appena richiamate, ha evidenziato *“l'insussistenza in capo all'alunno disabile di un diritto incondizionato al mantenimento delle ore settimanali di assistenza scolastica riconosciute per l'anno scolastico precedente, venendo invece in questione una pretesa di interesse legittimo pretensivo comparabile da parte dell'Amministrazione con i principi di buona amministrazione e sostenibilità economica”*.

I genitori hanno, quindi, impugnato la pronuncia di primo grado adendo il Consiglio di Stato con rituale atto di appello affidato a otto motivi di ricorso.

Nel giudizio di appello si è costituito il comune resistente.

E' altresì intervenuta *ad adiuvandum* nel giudizio di appello *“una grande associazione di genitori, familiari ed amici di persone con disabilità operante -OMISSIS- sull'intero territorio nazionale, in qualità di organizzazione maggiormente rappresentativa delle persone con disabilità intellettiva e disturbi del neurosviluppo, in quanto tale legittimata a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per la tutela dei diritti delle persone con disabilità alla piena inclusione sociale in condizioni di pari opportunità con gli altri secondo i principi della Convenzione Onu sui*

diritti delle persone con disabilità. L'interveniente, premessa una ricostruzione del sistema di inclusione scolastico per le persone con disabilità, ha ribadito l'illegittimità dell'atto comunale impugnato in quanto capace di determinare una grave violazione del diritto costituzionalmente protetto alla piena istruzione dell'alunno, che si è visto costretto a frequentare la scuola, nel corso dell'a.s. 2022/2023, con la parziale mancanza di una figura a lui fondamentale".

Disamina della sentenza del Consiglio di Stato N° 7089/24

Il Consiglio di Stato ha respinto il proposto appello dei ricorrenti genitori.

Evitandosi in questa sede la disamina degli otto motivi di appello, i quali sono sintetizzati e leggibili nella richiamata sentenza oggetto di commento, la controversia oggetto del giudizio verte, *in primis* (quale bene-vita oggetto di tutela dei ricorrenti) sulla esistente o meno "di un diritto incondizionato al mantenimento delle ore settimanali di assistenza scolastica riconosciute per l'anno scolastico precedente" (così Tar Emilia Romagna) e, conseguentemente, circa "l'incomprimibilità del diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità anche rispetto alle ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione" (così C.G.A. N° 7089/24).

Al fine di dare risposta all'oggetto del giudizio, il Consiglio di Stato compie una preliminare e necessaria analisi "della disciplina che regola la fattispecie in esame", senza esitare altresì dal prendere "le mosse dai referenti di diritto internazionale pattizio". Sebbene questi ultimi siano gerarchicamente analizzabili con priorità – quali fonti del diritto – rispetto alla disciplina normativa italiana e sebbene essi siano stati nel suddetto ordine approfonditi dal Consiglio di Stato, lo scrivente, in questo contributo, preferisce invertire l'ordine espositivo.

Il Consiglio di Stato con riguardo alla cornice normativa nazionale, ad avviso dello scrivente correttamente, ricorda che è vigente una "specifica disciplina per assicurare l'effettività del diritto all'istruzione e all'educazione dei minori affetti da disabilità tracciando delle precise direttrici normative sulla loro integrazione scolastica ispirate alla distinzione tra funzioni scolastiche proprie, demandate alle attività di sostegno di esclusiva pertinenza delle istituzioni scolastiche mediante l'assegnazione di docenti specializzati, e attività di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale, incombenti invece sugli enti locali (v. art. 13, co. 3 legge n. 104/1992),

nel quadro di una programmazione coordinata dei diversi servizi che trova il suo precipitato in appositi accordi di programma tra enti locali, organi scolastici e unità sanitarie locali (v. art. 13, co. 1 l. n. 104/1992).

La chiara dicotomia di funzioni tra istituzioni scolastiche ed enti locali trova conferma in ulteriori parametri normativi di rango primario che ribadiscono l'attribuzione agli enti locali dei "servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio" (art. 139, co. 1, lett. c) d.lgs. 112/1998) a seguito del trasferimento di funzioni amministrative originariamente operato dallo Stato in favore, tra gli altri, dei Comuni mediante il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (v. in particolare artt. 42 e 43 in materia di assistenza scolastica)".

Ma ricorda altresì che, oltre i suddetti fondamentali e risalenti richiami normativi, è da ultimo sopravvenuto e "viene in rilievo il corpus normativo recato dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66 recante appunto un organico insieme di norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità anche alla luce delle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: all'art. 3 del decreto trova ulteriore conferma l'impianto dicotomico tra le attribuzioni dello Stato, esercitate per il tramite dell'amministrazione scolastica (e che includono appunto la funzione del sostegno didattico, v. art. 3, co. 2 lett. a)) e quelle degli enti locali che "provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili [...] gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza, inclusa l'assegnazione del personale, come previsto dall'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché dall'articolo 139, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti nell'accordo di cui al comma 5-bis, ferme restando le diverse competenze dei collaboratori scolastici, di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), del presente decreto, come definite dal CCNL, comparto Istruzione e Ricerca, vigente" (v. art. 3, co. 5, lett. a))".

In considerazione di ciò, pur comprendendosi le ragioni di preoccupazione manifestate in questi giorni dal mondo di rappresentanza delle persone con disabilità e delle loro famiglie, appare opportuno evidenziare come una lettura oggettiva delle norme richiamate e attualmente vigenti, può condurre alle argomentazioni e statuizioni espresse dall'Autorità Giudiziaria.

D'altra parte, i diversi richiami ai *"limiti delle risorse disponibili"* espressi dalla normativa vigente, che si ricorda essere stati contestati dal mondo dell'associazionismo di rappresentanza del settore, può legittimamente condurre al suddetto arresto giurisprudenziale. Ma, ad avviso dello scrivente, la motivazione che sorregge la sentenza del Consiglio di Stato è ben più ampia.

Preliminarmente, l'operatore del diritto non può confondere l'applicazione delle norme previgenti e la giurisprudenza (assai favorevole) formatasi su di essa a beneficio dei diritti (e dei bisogni) delle persone con disabilità – ante Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 66 –, da quanto invece oggi vigente. Pur se la giurisprudenza passata può essere rassicurante per il mondo dell'associazionismo del settore, non può (e non deve essere) fuorviante per l'operatore del diritto che deve anche distinguere la normative vigenti nei diversi momenti storici.

In considerazione di ciò, pur comprendendosi, lo si ripete, lo stupore dei consociati e le preoccupazioni manifestate in questi giorni dal mondo di rappresentanza delle persone con disabilità e delle loro famiglie, non a tutti dovrebbe sorprendere quanto adesso statuito dall'Autorità Giudiziaria.

Di fatti, se la normativa nazionale vigente – a differenza di quella previgente – ha certamente il pregio di specificare meglio e di procedimentalizzare di più (forse troppo?) i diritti, gli istituti e l'iter per l'esigibilità degli strumenti di inclusione scolastici a beneficio degli alunni con disabilità, è per altro verso vero che ciò ha determinato un affievolimento (in alcune parti della riforma, come quelle richiamate dal TAR Emilia Romagna e dal Consiglio di Stato art. 3 comma 5 e art. 10 comma 3 d.lgs. 66/17) dei diritti conquistati nel sistema giuridico previgente dagli alunni con disabilità. Essendosi passati, di fatto, da un diritto soggettivo riconosciuto ed incondizionato acquisito con la determinazione delle ore nel Piano Educativo Individualizzato, ad un *"interesse pretensivo comparabile da parte dell'Amministrazione con i principi di buona amministrazione e di sostenibilità economica"*.

E ciò, lo scrivente, lo evidenzia – a conferma dei timori già espressi in occasione della disamina del decreto legislativo N° 66/17 – anche quando il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, espresse il parere approvato nella seduta plenaria n. 46 del 7.9.2020

(qui consultabile), a commento della bozza di testo dell'art. 2 comma 1 lett. G) fino a quel momento predisposta. La bozza di decreto sottoposta al parere del C.S.P.I., infatti, prevedeva il riconoscimento della natura di "atto amministrativo" del P.E.I. affermandosi nella norma richiamata che *"è un atto amministrativo che garantisce il rispetto e l'adempimento delle norme relative al diritto allo studio degli alunni con disabilità ed 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, secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall'Accordo di cui all'articolo 3, comma 5-bis, del DLgs 66/2017"*. Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, invece, a tal riguardo sostenne che *"Considerare il PEI un atto amministrativo lo riduce ad un adempimento formale con possibili conseguenze di contenzioso anche sugli aspetti tecnici legati alle scelte pedagogiche didattiche"*, concludendo manifestando il parere di omettere dal testo una serie di espressioni, compresa quella nella quale si riconosceva la natura di "atto amministrativo" del P.E.I..

Anche ciò contribuì alla pubblicazione del vigente testo dell'art. 2 del Decreto Interministeriale n° 182/2020 (nel testo coordinato con il D.I. correttivo n° 153/2023) che alla lettera E) definisce il P.E.I. quale *"strumento di progettazione educativa e didattica e ha durata annuale con riferimento agli obiettivi educativi e didattici, a strumenti e strategie da adottare al fine di realizzare un ambiente di apprendimento che promuova lo sviluppo delle facoltà degli alunni con disabilità e il soddisfacimento dei bisogni educativi individuati"*, senza riferimento alcuno alla natura di atto amministrativo dello stesso.

Ebbene, fermo restando che si dubita che basti e sia bastato ciò per non rendere oggi giuridicamente qualificabile il P.E.I. quale atto amministrativo, è evidente che da un sistema previgente fondato su un riconosciuto diritto alle *"effettive esigenze rilevate"* dal Piano Educativo Individualizzato – certamente ricordato da alcuni Maestri del settore come Salvatore Nocera – a quello oggi vigente, ci si ritrova così traslati verso un assetto giuridico

che, oggettivamente, induce ragionevolmente a qualificare la posizione dei ricorrenti quale *“un interesse legittimo pretensivo comparabile da parte dell’Amministrazione con i principi di buona amministrazione e sostenibilità economica”*.

Ciò, così, conferma che pur manifestandosi ammirevole l’opera di riordino di alcune normative di interesse delle persone con disabilità, il riordinare non sempre equivale al rafforzare diritti che si ritiene debbano essere incondizionati e incomprimibili. E ciò conferma come non sia sufficiente – anzi, assai spesso controproducente – adottare (o contribuire all’adozione di) tecniche redazionali di atti normativi inutilmente discorsivi (magari di aulici diritti umani) se poi gli stessi, di fatto, non sono resi effettivamente ed incontrovertibilmente esigibili dai consociati (e dagli operatori del diritto chiamati a difenderli e/o a riconoscerli e statuirli in sede giudiziaria).

D’altra parte, altro punto fortemente controverso fu quello della *“opzione esegetica”* (così qualificata oggi dal C.d.S. in commento) dell’art. 7 comma 2 lett. D) del d. leg.vo 66/17, nella quale ripetutamente si manifesta la parola *“proposta”* (proposta numero di ore di sostegno; proposta risorse professionali da destinare all’assistenza, all’autonomia e alla comunicazione) e dalla quale ne scaturisce l’affermazione del decidente nella sentenza in commento – ancora una volta una conclusione condivisibile – secondo cui *“Proposte, non già assegnazioni definitive: la littera legis è inequivoca sul punto”* e da cui ne consegue quanto statuito.

Alla luce di ciò, il Consiglio di Stato – nel rispetto delle norme di legge sopra richiamate e in applicazione di esse – conclude, diversamente da quanto opinato da parte appellante, nel sostenere che *“non pare predicabile in alcun modo il carattere vincolante del P.E.I. in punto di determinazione delle misure di assistenza scolastica, per l’assorbente considerazione che il Piano educativo individualizzato si limita a formulare motivate proposte e non già determinazioni conclusive. Conseguentemente, residua in capo all’Amministrazione comunale un irriducibile margine di apprezzamento discrezionale da esercitarsi con prudente equilibrio a mente del rango fondamentale dei diritti sottesi alle misure di inclusioni scolastica...”*.

Ciò, d’altra parte, è confermato anche dalla *“littera legis”* – altrettanto inequivoca sul punto – di cui all’art. 2 lett. G) del vigente del Decreto Interministeriale n° 182/2020 nella

quale, con riguardo al P.E.I. si afferma che: *“garantisce il rispetto e l’adempimento delle norme relative al diritto allo studio degli alunni con disabilità ed esplicita le modalità di sostegno didattico, compresa la **proposta** (grassetto è n.d.r.) 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** (grassetto è n.d.r.), secondo le modalità attuative e gli standard qualitativi previsti dall’Accordo di cui all’articolo 3, comma 5-bis, del D.Lgs. 66/2017”.*

Il deciso del massimo consesso giurisdizionale amministrativo, pertanto, non si ritiene che possa stupire gli operatori del diritto con riferimento alla disciplina normativa scolastica sopravvenuta. E non già nella parte in cui vorrebbe addursi il deciso alla sola e mera questione economica con il risalto delle previsioni di legge che prevedono i richiami ai *“limiti delle risorse disponibili”* con riguardo ai servizi inclusivi di competenza degli enti locali, ma a tutto l’assetto che, purtroppo, (ad avviso dello scrivente, in questa parte) si è involuto, con riguardo alla natura ed alla *“forza”* del piano educativo individualizzato rispetto a quanto in esso condiviso dalle pubbliche amministrazioni e sottoscritto dalla persona con disabilità e/o suoi legali rappresentanti.

Con riguardo, invece, ai richiami normativi di rango legislativo che condizionano l’esigibilità dei diritti ai *“limiti delle risorse disponibili”*, sorprende come il massimo consesso della Giustizia Amministrativa non abbia tenuto conto (e nemmeno richiamato) la sentenza della Corte Costituzionale N° 275/16. La Corte delle Leggi, infatti, in questa importante pronuncia (un approfondimento è [qui leggibile](#)) aveva chiarito che *“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*.

Ma ciò che sorprende ancor di più è, non solo l’omesso richiamo, anche soltanto al fine di argomentarlo, della richiamata giurisprudenza costituzionale, ma come il consesso giurisdizionale si sia limitato al richiamo delle sentenze costituzionali e dello stesso Consiglio di Stato che avallano il diritto finanziariamente condizionato, e che, così

ragionando, non si sia ritenuto opportuno (nemmeno indotti da un possibile ragionevole dubbio) ad accogliere la questione di costituzionalità, posta dai ricorrenti, dell'art. 3 comma 5 del decreto legislativo N° 66/17, in relazione agli articoli 2, 3, 10, 11, 30, 31, 34, 38 e 117 Cost., nella parte in cui viene attribuita ai Comuni la facoltà di disattendere i bisogni di tutela degli studenti con disabilità previste nel P.E.I. in ragione di mere esigenze di budget.

D'altra parte, il principio costituzionale è stato altresì ribadito anche dalla più recente sentenza della Corte Costituzionale N° 83 del 2019, depositata già in vigore del Dec. Leg.vo 66/17. In essa evidenziando che: *“nell’attuazione di tale diritto fondamentale, il legislatore, chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. 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» (sentenza n. 275 del 2016)”*; ragion per cui, anche il legislatore nazionale, di cui al Dec. Leg.vo 66/17, avrebbe dovuto attenersi (o andrebbe corretto) con riguardo al rispetto del suddetto principio.

Non si ritiene corretto, invece, il richiamo che taluni hanno compiuto di presunto contrasto del giudicato in commento con la giurisprudenza della Consiglio di Stato stesso N° 2023/17. La suddetta sentenza, infatti, tratta un caso e fonda i propri ragionamenti sul sistema giuridico previgenti rispetto al Dec. Leg.vo 66/17, trattandosi, tra l'altro, di un caso diverso di riduzione ore di sostegno rispetto a quello trattato dalla controversia odierna che ha ad oggetto la riduzione delle ore dell'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione (servizio per cui rileva la specifica competenza degli enti locali).

La disamina della sentenza qui sommariamente esposta, pertanto, non ritengo debba limitarsi alla sola questione inerente l'equilibrio tra presunti (o reali) diritti incompressibili e le esigenze di bilancio. Perché, se è vero che la Corte Costituzionale, con la sentenza C.C. N° 275/16 e la N° 83 del 2019 ha statuito i richiamati principi, è anche pur vero che, nel nostro ordinamento giuridico, al momento, sono vigenti l'art. 3 comma 5 e art. 10 comma 3 d.lgs. 66/17. Mentre, assai più foriero di difficoltà di tutela del diritto (incompressibile ed

incondizionabile) ai servizi di sostegno scolastici è l'avvenuto affievolimento del P.E.I. (e delle "proposte" in esso contenute), da atto giuridicamente "forte" e costituente i diritti degli alunni con disabilità - tramite il quale si invocava e otteneva giustizia nelle sedi giudiziarie competenti - a espressione di un mero strumento scolastico costituente *"un interesse legittimo pretensivo comparabile da parte dell'Amministrazione con i principi di buona amministrazione e sostenibilità economica"*. Ciò, tra l'altro, con un considerevole dispendio di energie sociali e amministrative, anche a discapito degli invocati principi costituzionali di buon andamento della P.A. ed imparzialità della stessa, durante i quali, il consesso del G.L.O. potrebbe anche valutare e contemperare, proprio nella determinazione del numero di ore dei sostegni scolastici, anche le esigenze economiche e di bilancio degli enti deputati all'erogazione.

Pertanto, se, per un verso, si ritiene che la pronuncia non costituisca una sorpresa da un punto di vista tecnico-giuridico alla luce delle norme vigenti e della loro possibile lettura ed applicazione; per altro verso, a sommosso avviso di chi scrive, va compiuta una corretta "diagnosi" del caso e delle "terapie (tecnico-giuridiche)" opportune da somministrare al fine di "curare" nuovamente il ripristino di quello "status" di diritto incompressibile e incondizionato e, conseguentemente, del rapporto di esso con le esigenze di bilancio. Nelle more di ciò, certamente, il tutto costituisce un ulteriore patema per le persone con disabilità e loro familiari. Patema che dovrà ovviamente affrontarsi con (forse) più diffusa consapevolezza e con più adeguate modalità e strumenti giuridici.

Discorso diverso, invece, andrebbe compiuto con riguardo alle questioni eurounitarie e di fonte pattizia nonché con riguardo all' "accomodamento ragionevole".

Su questi temi, così come su altri timori ascoltati e letti in questi giorni non solo in materia scolastica ma inerenti anche presunti possibili affievolimenti dei diritti alla progettazione individualizzata ed alle misure di assistenza, cura e protezione di cui alla L. N° 112/16, vi sarà tempo e modo per esprimere ragionamenti e modalità di esercizio dei diritti di difesa a beneficio delle persone e famiglie fragili del nostro Paese.