



DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E INCLUSIONE NELLE SCUOLE DOPO LA
PANDEMIA. QUALI DISEGUAGLIANZE, QUALE AUTONOMIA?

9 DICEMBRE 2022

L'inclusione scolastica negli sviluppi
normativi e della giurisprudenza
costituzionale: brevi notazioni

di Giuseppe Chiara

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania



L'inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni*

di Giuseppe Chiara

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

Abstract [It]: L'articolo analizza gli sviluppi normativi nel campo dell'inclusione scolastica, indagando anche il significativo contributo offerto in questo settore dalla giurisprudenza costituzionale. Tale contributo è stato molto ricco, avendo, ad esempio, la Corte costituzionale a più riprese anticipato principi successivamente acquisiti dalla normativa o definito un nucleo indefettibile di garanzie non comprimibili per motivi di contenimento della spesa pubblica.

Title: School inclusion in regulatory developments and constitutional jurisprudence: brief notations

Abstract [En]: The article analyzes the regulatory developments in the field of school inclusion, also investigating the significant contribution offered by constitutional jurisprudence in this sector. This contribution has been very rich: the Constitutional Court, for example, has repeatedly anticipated principles subsequently acquired by legislation or defined an indefectible nucleus of non-compressible guarantees for reasons of containing public spending.

Parole chiave: Disabilità, Integrazione, Inclusione scolastica, Discriminazione, Giurisprudenza costituzionale

Keywords: Disability, Integration, School Inclusion, Discrimination, Constitutional Jurisprudence

Sommario: 1. Inclusione scolastica e principi costituzionali. 2. I principi sovranazionali e internazionali in tema di istruzione e inclusione scolastica. 3. L'evoluzione del quadro normativo interno. 4. L'apporto della giurisprudenza costituzionale. 5. Conclusioni.

1. Inclusione scolastica e principi costituzionali

Guardando al tortuoso percorso normativo che ha segnato, prima dell'emergenza pandemica (le cui conseguenze sul tema in esame non formeranno oggetto di trattazione nel presente scritto), le varie tappe dell'inclusione scolastica appare evidente come esso sia stato frutto di apporti variegati e di assunzioni di nuove consapevolezze in cui un ruolo determinante è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale. Questa ha non di rado segnato le direttrici delle linee di sviluppo della normativa in materia o corroborato le statuizioni legislative con significativi apporti interpretativi.

Nello svolgere questa preziosa funzione, la Corte costituzionale si è avvalsa di una cornice parametrica molto ricca, ricostruita a partire dal composito panorama di disposizioni costituzionali, da cui ha ricavato

* Articolo sottoposto a referaggio.

una nozione di inclusione scolastica progressivamente più ampia, che tenesse conto delle varie forme di marginalità presenti nella comunità scolastica.

La chiarificazione dello spettro semantico coperto dalla nozione di disabilità ha risentito, poi, dell'apporto significativo offerto da vari documenti normativi prodotti al livello sovranazionale e internazionale, che talvolta hanno imposto un vero “cambio di passo” e di prospettiva alle determinazioni assunte sul piano interno.

Soffermando l'attenzione in primo luogo sulla Carta fondamentale, appare manifesto l'orientamento inclusivo da essa espresso fin dalle sue disposizioni di esordio, contenenti vari riferimenti che concorrono a definire la trama assiologica su cui radicare lo statuto giuridico fondamentale della persona disabile. Di tale trama costituisce punto qualificante il principio personalista, che pone al centro del sistema la persona umana, fatta destinataria di diritti inviolabili e conseguentemente di spazi di autonomia che la Repubblica «riconosce e garantisce» (secondo quanto sancito dall'art. 2 Cost.), indipendentemente della condizione esistenziale di ciascun consociato, ivi compresa quella di “disabilità”. Ancora il dettato costituzionale (art. 3) proclama il riconoscimento della pari dignità sociale e l'eguaglianza di ogni cittadino davanti alla legge, indipendentemente dalle «condizioni personali e sociali», imponendo al contempo alla Repubblica di intervenire per rimuovere le diseguaglianze presenti di fatto nella realtà sociale, secondo prospettive che, lungi dal porsi come antitetiche, esprimono due risvolti dell'eguaglianza intimamente correlati e complementari¹.

In tal senso, la Costituzione prende atto, realisticamente, del fatto che tra ordine giuridico e ordine sociale possono darsi, e di fatto si danno, significativi momenti di disallineamento e manifesta un intrinseco dinamismo rivolto a contrastare tale fenomeno attraverso un continuo sforzo di adeguamento tra i due ordini. In questa tensione intesa a eliminare ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona, la Repubblica è coinvolta in tutte le sue componenti, con l'apporto delle istituzioni pubbliche come dei privati, manifestandosi in tal senso uno dei tratti tipici della vocazione solidaristica della nostra Carta fondamentale.

Su questo ordito di principi si inseriscono, coerentemente, le statuizioni di vari diritti che intercettano dimensione diversificate della vita di relazione, anche dei soggetti che versino in situazioni di vulnerabilità, manifestando, in tal senso, un'istanza di tutela “forte”, intesa a colmare, pure con il ricorso ad azioni positive, le situazioni di svantaggio e ad offrire parità di *chances*.

Tra queste previsioni assume particolare rilievo l'art. 34, comma 1, Cost., che, con formula efficace e sintetica («La scuola è aperta tutti»), sancisce il diritto d'accesso indiscriminato ed effettivo all'istruzione,

¹ In argomento cfr., per tutti, M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3 Costituzione italiana*, Carocci Editore, Roma 2017; Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna 2013, p. 55 ss.

prescindendo dalle condizioni personali in cui versino i singoli fruitori del servizio². Sviluppando tale affermazione, la Costituzione pone altresì in termini vincolanti l'impegno ad assicurare che tutti possano condurre un percorso formativo e di crescita idoneo a promuovere appieno la loro personalità, prevedendo, per la scuola c.d. dell'obbligo, il principio della gratuità, e, per gli studi superiori, una serie di misure volte a garantire, da parte della Repubblica, l'effettività del diritto allo studio di coloro che, «capaci» e «meritevoli», siano «privi di mezzi»³.

Un ruolo fondamentale ai fini dell'inserimento indiscriminato nella scuola a fronte delle varie situazioni di diversità presenti nel tessuto sociale è svolto, poi, dall'art. 38, comma 3, Cost., inteso a garantire ai soggetti disabili e svantaggiati l'integrazione sociale per mezzo dell'educazione e dell'avviamento professionale⁴.

² Guardando al travagliato percorso seguito dal diritto all'istruzione, si deve subito rilevare, peraltro, che la portata innovativa delle previsioni costituzionali hanno stentato ad affermarsi a motivo della diffusa opinione nella dottrina del dopoguerra secondo cui dal primo comma dell'art. 34 Cost. non si sarebbe potuto ricavare un vero e proprio diritto individuale all'istruzione, bensì un diritto del singolo al godimento della prestazione amministrativa. La *communis opinio* dottrinale distingueva, quindi, tra il momento dell'apertura della scuola, in cui non sarebbero stati configurabili diritti, e quello dell'ammissione del privato al servizio scolastico, in cui il diritto, pur esistente, sarebbe stato fortemente condizionato dal legislatore in ragione della sua concreta possibilità di attuazione. Su queste premesse, dall'art. 34, comma 1, Cost. si faceva derivare un semplice diritto di iscrizione alla scuola. Questa impostazione, su cui cfr., ad esempio, N. DANIELE, *Nota sul diritto alle prestazioni scolastiche e sul diritto di scelta della scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 1964, p. 639 ss.; ID., *L'ordinamento scolastico italiano*, CEDAM, Padova 1988, p. 364 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma 1993, p. 5, influenzò in modo evidente anche la prima giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 7 del 1967, la quale, pur attribuendo alla norma in esame carattere precettivo e non meramente programmatico, lesse nell'*incipit* dell'art. 34 un semplice diritto all'«accesso» al sistema scolastico, al di là del quale si estendeva l'interesse pubblico intestato in via pressoché esclusiva allo Stato quale organizzatore della funzione pubblica d'istruzione. Per lo svolgimento di serrate argomentazioni critiche avverso tale impostazione, cfr. R. FIORITO, *Obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore*, in *Rassegna dir. pubbl.*, 1968, p. 674; S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, A. Giuffrè Editore, Milano 1968.

Tale impostazione è rimasta sostanzialmente inalterata fino a tempi relativamente recenti, dovendosi attendere gli anni novanta dello scorso secolo per assistere ad un deciso mutamento di indirizzo ad opera della legge n. 59 del 1997, attributiva dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Al di là delle declinazioni applicative del principio di autonomia, tale legge ha segnato, infatti, l'avvio di un nuovo modo di intendere la scuola, come servizio pubblico di interesse sociale a fruizione individuale, secondo una prospettiva nella quale la tradizionale centralità dello Stato nel sistema nazionale di istruzione risulta ampiamente reinterpretata. In merito al finalismo del sistema educativo assume particolare rilievo, poi, l'art. 1 della legge n. 53 del 2003 secondo cui il sistema educativo di istruzione e di formazione è finalizzato a «favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia». Su tali sviluppi cfr., per tutti, A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro paese*, il Mulino, Bologna 2019, p. 97 ss.

Per il diverso orientamento dottrinale, inteso a individuare nella disposizione in esame il riconoscimento del diritto di ognuno di ricevere un'adeguata istruzione ed educazione per la formazione della sua personalità e l'assolvimento dei compiti sociali, «diritto da riconoscere a ogni cittadino senza condizione che quella dell'attitudine e del profitto e superando i limiti derivanti dalla sua appartenenza ad un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica», cfr. U. POTOTSCHHIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, p. 98; similmente A.M. POGGI, *Art. 34*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino 2006, p. 704 ss.; S. MANZIN MAESTRELLI, *Istruzione dell'obbligo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino 1994, p. 1 ss.; A. MURA, *Artt. 33-34*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, N. Zanichelli Editore, Soc. Ed. del Foto It., Bologna-Roma 1976, p. 253 ss.

³ Cfr. M. BENVENUTI, «La scuola è aperta tutti»? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *federalismi.it*, numero speciale 4/2018, p. 99 ss.

⁴ Su questi profili cfr. L. VIOLINI, *Art. 38*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, UTET giuridica, Torino 2006, p. 775 ss, spec. pp. 790-791; secondo G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica. origini*

Particolare attenzione merita anche la previsione di cui all'art. 30, comma 1, Cost., che sancisce il dovere-diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio, in tal modo riconoscendo la libertà educativa dei genitori e la funzione strumentale da essi posta in essere nel percorso di inserimento dei discendenti nella vita di relazione. La disposizione prende così atto del ruolo indefettibile dei genitori sulla «scena educativa», contribuendo in maniera determinante a definire il modello educativo prescelto dal nostro ordinamento, centrato sulla condivisione tra tutti i protagonisti del percorso di maturazione integrale della personalità del minore, che comunque vanta una sua soggettività giuridica, essendo titolare di diritti nei confronti degli stessi genitori e degli insegnanti.

Il diritto all'istruzione trova così in Costituzione non soltanto le basi di un ampio riconoscimento, ma anche le direttrici del proprio orientamento verso l'inclusione, arricchendosi di una valenza sociale che si esprime sul duplice versante del contrasto sia alle situazioni di disagio socio-economico e culturale, che a quelle correlate alla disabilità psicofisica e intellettiva.

2. I principi sovranazionali e internazionali in tema di istruzione e inclusione scolastica

Sul versante internazionale e sovranazionale, la dimensione inclusiva della scuola trova riconoscimento in numerosi atti normativi.

In tal senso, si devono ricordare almeno gli artt. 2 del Protocollo addizionale alla *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950, secondo cui «il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno», e 14 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* del 2000, in base al quale «ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua». La stessa *Carta europea dei diritti* sancisce poi, per un verso, che l'interesse del minore sia il principale criterio ispiratore di ogni azione che lo veda coinvolto e sia posto in essere dall'autorità pubblica o privata (art. 24), e prevede, per altro verso, il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità (art. 26).

Il diritto universale all'istruzione si salda, in questa prospettiva, con il divieto, anch'esso contenuto in vari documenti sovranazionali, di discriminazione, in cui il catalogo, pur ampio, dei possibili fattori di discriminazione, assume connotazioni essenzialmente esemplificative, offrendo fondamento all'obbligo

e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti», in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi (a cura di), *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi*, Franco Angeli, Milano 2019, p. 101, le disposizioni costituzionali esprimerebbero tutta l'universalità dalla dimensione soggettiva del diritto all'istruzione, «attraverso l'estensione a un numero potenzialmente infinito di utenti, ben potendo includere ogni nuova situazione che non sia espressamente contemplata in Costituzione, ma che sia manifestazione della complessità e del carattere dinamico della società». In tal senso, le disposizioni stesse deporrebbero a favore «della configurazione di un dovere generale di solidarietà gravante su tutti, istituzioni e consociati, nel senso di costruire una società *inclusiva*, e non esclusiva, fondata sul rispetto dell'altro e la valorizzazione delle differenze» (corsivo dell'A.).

in capo agli Stati di porre in essere interventi ad ampio spettro di contrasto ai fenomeni di esclusione sociale, anche con l'adozione di regimi di speciale protezione⁵.

Questi assunti trovano conferma sul piano internazionale: la *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989, in particolare, definendo lo *status* giuridico della persona minore di età (divieto di discriminazione, principio dei *best interests of the child*, diritto all'ascolto del fanciullo capace di discernimento), riconosce, altresì, i specifici bisogni dei minori con disabilità, impegnando gli Stati ad assicurar loro «una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia ed agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità» (art. 23). Entro questa cornice si colloca anche il riconoscimento del diritto all'educazione, ossia il diritto a promuovere lo sviluppo della personalità del fanciullo, delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche in tutte le loro potenzialità, proponendo un modello di

⁵ Cfr. l'art. 14 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, che appunto contiene un catalogo aperto dei fattori di discriminazione, concludendo l'elencazione con il richiamo a «ogni altra condizione», nonché l'art. 21 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in cui pure il divieto di discriminazione assume una perimetrazione molto ampia, dal momento che i singoli fattori di discriminazione assumono una connotazione meramente esemplificativa.

Nella prospettiva sopra segnalata, la Corte EDU ha assunto alcune decisioni di grande rilievo, definendo delicate questioni interpretative portate alla sua attenzione. Tra queste merita ricordare, ad esempio, la recente pronuncia resa nel caso *G.L. c. Italia* (Corte EDU, sez. I, 10 settembre 2020, ricorso 59751/15) nel quale ad una cittadina italiana minorenni affetta da autismo non verbale era stata negata la possibilità di beneficiare di un insegnante di sostegno per i primi due anni del percorso di istruzione elementare, supporto di cui invece la minore aveva fruito durante la scuola materna.

Venuto il caso all'attenzione della Corte di Strasburgo, questa ha prospettato la riconducibilità della fattispecie entro il campo d'incidenza dell'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU. Pur osservando che il sistema giuridico italiano garantisce un'educazione inclusiva, tutelando anche il diritto all'istruzione in caso di disabilità (con l'inserimento degli alunni disabili nelle classi ordinarie della scuola pubblica e la predisposizione di servizi psicopedagogici che assicurino la presenza di un insegnante di sostegno in classe), la Corte ha stabilito che l'Italia avesse oltrepassato qualsiasi margine di apprezzamento consentito, anche in considerazione del fatto che tale margine è da ritenere considerevolmente limitato ove si versi nel caso di restrizioni dei diritti fondamentali di categorie particolarmente vulnerabili, come nel caso delle persone con disabilità.

Il giudice sovranazionale ha posto l'attenzione anche sul delicato e annoso problema del bilanciamento tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e diritti delle persone con disabilità, osservato sotto il particolare angolo prospettico offerto dal principio di non discriminazione. A questo proposito si rileva, in continuità con quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità interna, che in linea generale non sono escluse limitazioni correlate ad esigenze di bilancio, ma a condizione che tali interventi siano ripartiti su tutti i beneficiari del servizio scolastico, prescindendo quindi dalla loro condizione di disabilità. Il giudice di Strasburgo ha pertanto ritenuto violate le disposizioni convenzionali sopra richiamate, evidenziando come la discriminazione subita dall'interessata dovesse considerarsi tanto più grave in quanto realizzata in una fase particolarmente delicata per lo sviluppo individuale, qual è il contesto di istruzione primaria.

La Corte è così pervenuta ad un approdo segnato da un significativo consolidamento delle garanzie offerte in materia di disabilità, in una fase storica che ha conosciuto arresti giurisprudenziali piuttosto ondivaghi e caratterizzati da livelli di tutela non del tutto soddisfacenti. Possono qui richiamarsi a titolo esemplificativo, tra le pronunce più recenti, i casi *Dupin c. Francia* e *Stoian c. Romania*. Nel primo, la Corte di Strasburgo ha rigettato il ricorso presentato dai rappresentanti di un minore disabile che non era stato inserito all'interno del sistema di istruzione ordinario, ponendo l'accento sull'ampio margine di apprezzamento dello Stato in materia e accogliendo una prospettiva essenzialmente medico-patologica della disabilità, a detrimento di qualsiasi profilo di effettiva socializzazione e inclusione nel contesto comunitario. Nel secondo, sulla scorta di argomentazioni non molto differenti, la Corte ha rigettato il ricorso di un minore disabile che contestava la presenza di barriere di vario tipo nell'accesso agli edifici scolastici, nonché la mancanza di specifici piani individuali di istruzione. In dottrina, per tutti, A. PATTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: le pronunce Dupin contro Francia e Stoian contro Romania*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020 pp. 188 ss.

educazione inclusiva, improntato ai principi di “apertura” e di “accessibilità” a tutti, e a ciascuno, che tenga conto delle esigenze di gradualità e, dunque, del rispetto dei tempi e dei ritmi di ognuno, oltre che dell’eguaglianza delle possibilità (artt. 28 e 29)⁶.

Particolarmente significativa è stata poi la svolta impressa al percorso dell’inclusione sociale dalla *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in cui la dimensione solidale e relazionale si esprime attraverso l’intento (reso manifesto fin dalle prime disposizioni di tale documento) di promozione dei diritti umani, delle libertà fondamentali, nonché del rispetto per l’inerente dignità dei disabili; essa traspare, però, anche nella carica progettuale che anima molte previsioni ivi contenute, accomunate dall’obiettivo di superare, anche con l’introduzione di azioni positive, le barriere che, interagendo, impediscono la piena ed effettiva partecipazione di tali soggetti nella società su una base di uguaglianza con gli altri. Tale tensione risulta particolarmente evidente con riferimento al diritto all’istruzione dei disabili⁷, assumendo contorni ben definiti e declinandosi nei fondamentali principi dell’«accomodamento ragionevole», del «sostegno necessario», della «progettazione universale», del diritto ad uno spazio scolastico accogliente ed inclusivo, che hanno segnato, in non poche occasioni, le direttrici di sviluppo della legislazione nazionale.

3. L’evoluzione del quadro normativo interno

Dopo l’entrata in vigore della Costituzione, il nostro ordinamento si attestò per molto tempo su un livello di evidente arretratezza sul versante dell’implementazione degli strumenti volti a rendere effettivo il diritto all’inclusione scolastica dei disabili. Le uniche disposizioni intese a disciplinare il diritto allo studio di tali soggetti furono quelle contemplate dalla c.d. “riforma Gentile”; il regio decreto n. 3126 del 1923, in particolare, introdusse l’obbligo scolastico per gli alunni ciechi e per quelli sordomuti, da assolvere nelle classi differenziali.

Fino alla fine degli anni Settanta del secolo scorso gli assetti organizzativi in materia rimasero caratterizzati dalla centralità delle classi e delle scuole differenziali, come ribadito dall’art. 1 della legge 26 ottobre 1952, n. 1463⁸ e ancora dall’art. 12 della legge istitutiva della scuola media statale, ove si stabiliva che potessero

⁶ Cfr. G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica*, cit., p. 102 ss.

⁷ Cfr. l’art. 24 della *Convenzione* sul diritto all’istruzione delle persone con disabilità, in base al quale allo scopo di realizzare questo diritto senza discriminazioni e sulla base di uguaglianza di opportunità, gli Stati parti si impegnano a costruire un sistema educativo che preveda la loro integrazione a tutti i livelli e offra, nel corso dell’intera vita, possibilità di istruzione finalizzate al pieno sviluppo della personalità, mettendo a frutto i loro talenti e la loro creatività, fino al loro massimo potenziale, assicurando, inoltre, il loro diritto di partecipare effettivamente a una società libera [comma 1, lett. a), b), c)].

⁸ Ai sensi del cit. art. 1 «l’obbligo scolastico sancito dalle vigenti disposizioni si applica, per i ciechi in condizione di disabilità, nelle apposite scuole speciali»; l’art. 2 della stessa legge poneva poi a carico dello Stato l’istituzione di tali strutture.

essere avviate classi differenziali, con non più di quindici alunni per classe, «per alunni disadattati scolastici»⁹.

Proprio sulla legge n. 1463 del 1952, in tema di istruzione delle persone cieche, si appuntò l'attenzione di una delle prime e più significative pronunce della Consulta in materia di diritto allo studio delle persone con disabilità, manifestando orientamenti che la giurisprudenza costituzionale successiva avrebbe ampiamente riconsiderato. Nella sent. n. 125 del 1975, in particolare, essa dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1 della legge suddetta, sostenendo che il principio di eguaglianza deve intendersi nel senso che «a parità di situazioni deve corrispondere parità di trattamento, mentre trattamenti differenziati sono riservati a situazioni obiettivamente diverse», spettando «insindacabilmente al legislatore giudicare sulla parità o diversità delle situazioni pur nel rispetto dei criteri di ragionevolezza nonché degli altri principi costituzionali». La Corte venne così escludendo l'irragionevolezza delle previsioni contenute nella legge n. 1463 cit., affermando che proprio «la diversità di situazioni dei fanciulli ciechi e dei fanciulli veggenti postula sul piano razionale, per quanto concerne l'insegnamento elementare, una diversità di disciplina legislativa»¹⁰. Con riguardo al diritto allo studio, che di fatto sarebbe stato negato dalle difficoltà economiche incontrate dalle famiglie, la Corte osservò come i principi della scuola aperta a tutti e di gratuità dell'istruzione elementare e media - sanciti dall'art. 34, primo e secondo comma, Cost. - dovessero essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio, così lasciando indenne, anche sotto questo profilo, la disposizione impugnata.

Negli anni successivi la cornice normativa subì importanti mutamenti, assumendo, con riferimento al diritto allo studio degli alunni con disabilità, connotazioni sempre più inclusive. Gli anni Settanta del secolo scorso furono segnati, in particolare, da una serie di riforme, che aprirono la strada dell'accesso dei soggetti disabili alle classi normali. Di questa stagione, segnata da un particolare dinamismo progettuale riversato in sede normativa, fu prima espressione la legge n. 118 del 1971. L'art. 28, comma 2, di tale atto normativo, in particolare, dispose che per gli invalidi civili e i minorati l'istruzione dell'obbligo dovesse avvenire «nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali», mentre l'art. 29 della stessa

⁹ In argomento cfr., per tutti, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano 2020, p. 187 ss., il quale ricorda, altresì, come pure alcune circolari del Ministro per la pubblica istruzione del 1962 e del 1963 stabilissero che anche gli studenti della scuola elementare che avessero presentato minorazioni fisiche e psichiche dovessero essere avviati alle scuole speciali o differenziali. Previsioni analoghe furono introdotte dalla disciplina sulla scuola materna, in relazione alla quale l'art. 3 della legge n. 444 del 1968 sancì che anche i bambini da tre a sei anni con disturbi dell'intelligenza o del comportamento o con menomazioni fisiche o sensoriali fossero collocati in sezioni speciali all'interno delle scuole materne o, per i casi più gravi, in scuole materne speciali.

¹⁰ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 125 del 1975, punto 2 del Considerato in diritto (da cui sono tratte tutte le citazioni).

legge precisò che «esclusivamente quando si fosse accertata l'impossibilità di far frequentare agli alunni con disabilità la scuola pubblica dell'obbligo, il Ministro per la pubblica istruzione, per la scuola media, o il provveditore agli studi, per l'istruzione elementare, [...] provvede all'istituzione, per i minori ricoverati, di classi normali quali sezioni staccate della scuola statale», aperte peraltro anche agli alunni non minorati. Lo stesso art. 29 prevede inoltre, e si tratta di disposizione tuttora in vigore, che ai mutilati e agli invalidi civili non autosufficienti e che frequentino la scuola dell'obbligo o i corsi di addestramento professionale finanziati dallo Stato siano garantiti il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa; l'accesso alla scuola mediante adatti accorgimenti per il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche che ne impediscano la frequenza; l'assistenza durante gli orari scolastici degli alunni con invalidità più grave. L'art. 30 introduceva poi, a certe condizioni, specifiche forme di esenzione dalle tasse scolastiche e universitarie¹¹.

La possibilità per gli alunni disabili di frequentare le scuole ordinarie fu confermata e rafforzata dalla legge n. 517 del 1977, che introdusse taluni strumenti di supporto all'apprendimento degli stessi, tra cui, nelle scuole elementari e medie, la figura dell'insegnante specializzato, che avrebbe dovuto collaborare con l'insegnante di classe onde garantire una migliore integrazione e il sostegno a vantaggio dell'alunno con disabilità. Tali norme avviarono pertanto un itinerario volto a rendere effettivo l'inserimento nelle classi ordinarie degli alunni disabili, dotando le strutture scolastiche delle figure professionali idonee a stimolarne lo sviluppo. Nel medesimo solco si collocò la legge n. 270 del 1982, che introdusse la figura dell'insegnante di sostegno nelle scuole materne e fissò le dotazioni organiche del personale docente anche delle scuole elementari e medie, considerando i posti di sostegno da istituire a favore degli alunni portatori di handicap¹².

Si deve comunque alla legge n. 104 del 1992 (che nel tempo ha subito vari interventi di riforma e integrazione¹³) una significativa estensione delle misure rivolte a garantire il diritto all'istruzione e allo

¹¹ Su questi profili e sui limiti che segnarono le prime esperienze di inclusione scolastica cfr., per tutti, S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Giuffrè Editore, Milano 2012, p. 177 ss.

¹² In argomento cfr., ampiamente, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 190 ss., secondo cui proprio con le leggi da ultimo citate, e in particolare con la previsione di un insegnante specializzato di sostegno, «cominciò ad essere reso effettivo e reale quell'inserimento nelle classi ordinarie di alunni disabili che non poteva invece certamente realizzarsi con il semplice passaggio fisico, previsto dalla pur importante legge n. 118 del 1971, da un ambiente scolastico a un altro» (p. 194).

¹³ Cfr., in tal senso i decreti legislativi n. 59 del 2017 ("Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria"), n. 62 del 2017 ("Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato"); n. 66 del 2017 ("Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità"), adottati a seguito di quanto previsto dall'art. 181, comma 1, lett. c) della legge n. 107 del 2015, cd. riforma della "Buona scuola", con il precipuo intento di realizzare la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità. In argomento cfr., per tutti, G. MATUCCI, "Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, in *Ossevatorio.Aic.it*, 2/2017; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili*:

studio delle persone con disabilità e l'affermazione esplicita del principio secondo cui «l'esercizio del diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap» (art. 12).

In estrema sintesi, la normativa vigente ha ormai recepito la garanzia del diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata all'interno delle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e delle stesse istituzioni universitarie, diritto che si esprime attraverso un sistema pubblico di istruzione che si vuole in grado di assicurare in ogni caso l'accesso al diritto allo studio¹⁴.

Entro tale cornice, la legislazione più recente intende promuovere un cambiamento di paradigma, in cui la dimensione intesa a offrire al disabile un percorso di studi individualizzato si coniughi con il superamento della nozione di integrazione, sostituito con quello di inclusività¹⁵.

Sotto il primo profilo, si prevede che una volta accertata la situazione di handicap in età evolutiva si proceda alla redazione di un «profilo di funzionamento», nel quale sono contenuti i dati che in passato erano ricompresi nella diagnosi funzionale e nel profilo dinamico-funzionale¹⁶. Sulla scorta degli elementi contenuti nel profilo di funzionamento la scuola redige annualmente il c.d. Piano Educativo Individualizzato (PEI), che costituisce il vero «punto archimedeo» su cui elaborare i percorsi realizzativi del diritto allo studio dell'alunno portatore di handicap, calibrandoli sulle concrete condizioni di quest'ultimo. Da tempo, peraltro, la giurisprudenza costituzionale è venuta affermando che le ore di sostegno individuate nel PEI costituiscono un diritto fondamentale dell'alunno con disabilità, di fronte al quale l'istituzione scolastica ha l'obbligo di garantire il supporto per il numero di ore programmato, senza poter esprimere alcun potere discrezionale in ordine alla riduzione dell'entità di tale monte ore a motivo di eventuali ristrettezze finanziarie¹⁷.

inclusione sociale di persone, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, p. 156 ss.; M. BRUSCHI, S. MILAZZO, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma inclusivo e scelte normative*, in *Federalismi.it*, 2/2018.

¹⁴ La normativa vigente non esclude, peraltro, la presenza di scuole speciali, che tuttora operano sul territorio nazionale in numero non trascurabile. Sembra opportuno ribadire, tuttavia, che proprio la presenza degli alunni disabili nelle c.d. classi comuni possa offrire insostituibili momenti di socializzazione, accrescendo anche la capacità inclusiva nei compagni che non convivono con la disabilità. Sul punto cfr., per tutti, A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Collana del Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, p. 441 ss.

¹⁵ Su tali dinamiche cfr., *ex multis*, G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 19 marzo 2019, p. 39 ss., ma *passim*; ID., *Il diritto ad una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Franco Angeli, Milano 2016, p. 298 ss.

¹⁶ Cfr. l'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 96 del 2019. Nel profilo di funzionamento si descrivono le caratteristiche fisiche, psichiche, sociali e affettive dell'alunno, evidenziando le compromissioni funzionali e le difficoltà di apprendimento correlate alla situazione di disabilità, come le possibilità di recupero, le capacità possedute e il livello di autonomia. Nel profilo di funzionamento sono altresì inserite le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica; in argomento cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., pp. 203-204.

¹⁷ Fondamentali le notazioni offerte, a questo proposito, dalla sent. n. 80 del 2010 su cui cfr., unitamente ad altri arresti giurisprudenziali, *infra* nel testo. Già nella sent. n. 52 del 2000, peraltro, il ricorso a forme di integrazione e di sostegno era stato intimamente correlato all'esigenza di «agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena

Nella prospettiva perseguita dal legislatore, un ruolo strategico ai fini dell'inclusione continua ad essere rivestito, naturalmente, dall'insegnante di sostegno, che assume la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui interviene, partecipa alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti. Dall'alta formazione di questa figura dipende in buona misura la riuscita del diritto allo studio degli studenti con disabilità, sebbene non appaia coerente con le dinamiche dell'inclusione "isolare" l'insegnante di sostegno in una dimensione "solipsistica", senza considerare che la responsabilità della buona riuscita del suddetto diritto ricade sull'intero corpo docente.

Sul secondo versante, la normativa più recente ha l'assunto il paradigma dell'inclusione quale sostrato accomunante le misure di sostegno, inclusione che trae spunto dalla pari dignità tra tutti i soggetti per realizzare un ambiente di apprendimento appropriato per tutti e adeguato a valorizzare le peculiarità di ciascuno. Tale approccio mira a trascendere l'area della disabilità, avendo di mira la personalizzazione degli apprendimenti e facendosi carico delle difficoltà e delle potenzialità di ogni studente. Su queste premesse, il perimetro coperto dagli interventi di sostegno risulta considerevolmente ampliato rispetto ai *cliché* elaborati a partire dalla nozione di (semplice) integrazione, ricomprendendo non solo le varie forme di disabilità, ma anche diverse altre problematiche che possono avere un'incidenza rilevante sulla sfera di apprendimento individuale (si pensi, a questo proposito, alle situazioni di svantaggio derivanti dalle relazioni, dalle culture o, più in generale, dai contesti di riferimento).

Questa nuova prospettiva teleologica traspare in vari atti normativi interni¹⁸, tra i quali spicca la legge n. 107 del 2015, la c.d. riforma della *Buona scuola*, che, coerentemente con i più diffusi orientamenti pedagogici, ha proposto una nozione molto ampia di inclusione, riferendola a tutti gli alunni, nessuno escluso, così superando una concezione che ne limitava l'ambito operativo alla sola disabilità certificata. Valorizzando percorsi formativi individualizzati, tale legge coniuga il momento sanitario con altri interventi (della scuola, degli enti locali, dei servizi sociosanitari ed educativi del territorio, delle associazioni di settore, in stretto collegamento con i genitori) intesi a calibrare e personalizzare le misure di sostegno. La legge si pone così nella cornice di una strategia di interventi più ampia, propensa a

formazione della personalità del soggetto disabile» (punto 3 del *Cons. in dir.*) In dottrina, per tutti, A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, 02.07.2010; L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *RivistaAic.it*, 4/2015.

¹⁸ Cfr. almeno la legge n. 170 del 2010, contenente "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico" e la direttiva min. 27 dicembre 2012, in tema di "Strumenti di intervento per alunni con Bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica"; in dottrina, per tutti, G. ARCONZO, *Il diritto all'istruzione dei soggetti affetti da dislessia o da altro disturbo specifico dell'apprendimento. Prime osservazioni in margine alla legge n. 170 del 2010*, in www.federalismi.it, 7 marzo 2011.

potenziare un modello scolastico di tipo relazionale, basato su itinerari di condivisione tra i vari protagonisti del percorso educativo¹⁹.

4. L'apporto della giurisprudenza costituzionale

Alla definizione delle linee di sviluppo di questo complesso itinerario ha contribuito in maniera decisiva, poi, la giurisprudenza costituzionale.

Nella nota sentenza n. 215 del 1987, in particolare, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, della legge n. 118 del 1971 nella parte in cui prevedeva che la frequenza alle scuole medie superiori degli invalidi e dei mutilati civili fosse semplicemente «facilitata», dovendo invece essere «assicurata»²⁰.

Nel suo articolato percorso argomentativo, la Corte ha sostenuto la centralità della scuola per lo sviluppo, il recupero e la socializzazione dello studente disabile, ricordando come in questo ambito per «valutare la condizione giuridica dei portatori di *handicaps* [...] occorre innanzitutto considerare da un lato che è ormai superata in sede scientifica la concezione di una loro radicale irrecuperabilità, dall'altro che l'inserimento e l'integrazione nella scuola ha fondamentale importanza al fine di favorire il recupero di tali soggetti»²¹, il superamento della loro emarginazione e conseguentemente il complessivo sviluppo della personalità, in uno con il loro pieno inserimento nella società e nel mondo del lavoro. Si è rilevato, inoltre, come proprio sulla condizione giuridica dello studente portatore di *handicap* «confluisc[a]no un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale»²², imponendo così una rilettura del dettato costituzionale complessivamente assunto.

In tal senso, il diritto di tutti all'istruzione di cui all'art. 34, comma 1, Cost., è venuto a saldarsi, in una prospettiva ermeneutica di maggior respiro, sia con l'art. 2 Cost., la cui fondamentale garanzia è stata «calibrata» proprio in riferimento a quella particolare formazione sociale costituita dalla comunità scolastica, che con l'art. 3, comma 2, Cost., che richiede il superamento delle sperequazioni economiche e sociali che si pongono quale ostacolo al pieno sviluppo della persona umana.

Entro questo articolato quadro assiologico, la stessa valenza teleologica dell'art. 34 è stata ampliata, non risultando confinata entro la sola dimensione intesa a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, ma

¹⁹ In argomento, cfr. G. MATUCCI, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, cit. p. 37 ss. e, se si vuole, G. CHIARA, *Scuola e nuove problematiche di inclusione sociale*, in A. Ciancio (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2020, p. 87 ss.

²⁰ Su questa pronuncia cfr., *ex multis*, C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3064 ss.; R. BELLI, *Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*, *ivi*, p. 1629 ss.; M. DOGLIOTTI, *Diritti della persona ed emarginazione*, in *Giur. it.*, 1990, IV, pp. 361 ss.

²¹ Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 5 del Considerato in diritto.

²² Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 6 del Considerato in diritto.

estendendo il proprio raggio d'azione anche nei confronti di ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della personalità, ricomprendendo quindi anche quelli di natura personale e sociale²³.

Con specifico riguardo al parametro offerto dall'art. 34, comma 3, Cost., la Consulta ha ritenuto, poi, che la previsione censurata avrebbe comportato una lettura del riferimento ai «capaci e meritevoli» tale da escludere le persone con handicap dall'istruzione superiore, in quanto considerate necessariamente «incapaci»²⁴.

La Corte ha appuntato la propria attenzione anche sull'art. 38, comma 3, Cost., escludendo che la formula ivi contenuta possa riguardare la garanzia dell'educazione solo in quanto funzionale alla formazione professionale e che quindi soltanto per questa via possa essere assicurato ai soggetti disabili l'inserimento nella vita produttiva. Su queste basi, essa è pervenuta alla conclusione secondo cui «se [...] l'educazione che deve essere garantita ai minorati ai sensi del terzo comma dell'arte 38 è cosa diversa da quella propedeutica o inerente alla formazione professionale - che si rivolge a chi ha assolto l'obbligo scolastico - è giocoforza ritenere che la disposizione sia da riferire all'educazione conseguibile anche attraverso l'istruzione superiore»²⁵.

Tra i parametri ritenuti violati dall'art. 28 della legge n. 118 del 1971 si è fatto riferimento, poi, sia all'art. 38, comma 4, Cost., che all'art. 32 Cost.

Quanto al primo, la Consulta ha rilevato come da tale previsione risulti palese la doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione anche superiore, «dimostrando, tra l'altro, che è attraverso questi strumenti, e non col sacrificio del diritto di quelli, che va realizzata la composizione tra la fruizione di tale diritto e le esigenze di funzionalità del servizio scolastico»²⁶; quanto al secondo, si è osservato come proprio l'integrazione

²³ Cfr. C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il nuovo diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, p. 121 ss., in specie p. 137 ss.

²⁴ Ancora secondo il giudice delle leggi tale conclusione avrebbe comportato l'assunzione quale dato insuperabile di una «disuguaglianza di fatto rispetto alla quale invece è doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla, tra i quali è appunto fondamentale [...] l'effettivo inserimento di tali soggetti nella scuola», laddove la preclusione della frequenza degli istituti d'istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità degli studenti con disabilità «senza avere preventivamente predisposto gli strumenti idonei a sopperire all'iniziale posizione di svantaggio» avrebbe significato «non solo assumere come insuperabili ostacoli che invece è doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione» (ancora punto 6 del Considerato in diritto).

²⁵ Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 7 del Considerato in diritto.

²⁶ Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, punto 8 del Considerato in diritto. Nella sentenza n. 226 del 2001 la Corte è venuta ribadendo il rilievo della frequenza delle classi ordinarie da parte dei ragazzi con disabilità. La questione si riferiva all'asserita violazione degli artt. 34 e 38 Cost. da parte dell'art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 297 del 1994, che pur prevedendo un termine più lungo di tre anni rispetto agli altri studenti per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, non avrebbe consentito agli studenti con handicap maggiorenni di frequentare la scuola dell'obbligo. Premesso che la frequentazione della scuola dell'obbligo non è assimilabile alla frequentazione di studi eseguita privatamente, la Consulta ha precisato che, raggiunta la maggiore età, per gli alunni handicappati l'istruzione costituisce un diritto, non più un obbligo, che potrà essere esercitato mediante la frequenza, al di fuori della scuola dell'obbligo, di corsi per adulti finalizzati al conseguimento del diploma.

negli istituti di istruzione superiore degli studenti con disabilità possa costituire un importante ausilio in vista del superamento o dell'attenuazione degli handicaps o, ancora, al fine di evitare l'interruzione di tali positive evoluzioni²⁷.

In alcune pronunce successive, i giudici della Consulta, ancora ispirandosi alla suddetta prospettiva inclusiva, hanno ampliato, con lo strumento poco consueto nella giurisprudenza più recente delle additive di spesa, gli ambiti di riconoscimento delle provvidenze economiche atte a conseguire l'effettiva integrazione scolastica del disabile per il tramite del riconoscimento del carattere fondamentale del diritto all'istruzione di quest'ultimo²⁸.

Nella sent. n. 80 del 2010, in particolare, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 413 e 414 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007 nella parte in cui questi individuavano un limite massimo al numero di ore di insegnamento di sostegno e abolivano la possibilità (precedentemente ammessa, in presenza di studenti con disabilità grave, anche in deroga al rapporto tra docenti e alunni indicato dall'art. 40, comma 3, della legge n. 449 del 1997) di assumere con contratto a tempo determinato gli stessi docenti, risultando così impossibile avvalersi di insegnanti specializzati in grado di assicurare al disabile grave un concreto miglioramento nell'ambito sociale e scolastico.

Partendo dall'assunto secondo cui i disabili non costituiscano un gruppo omogeneo, richiedendo gli interventi ad essi destinati un approccio individualizzato, il giudice delle leggi ha ribadito, in continuità con il percorso argomentativo tracciato dalla sentenza n. 215 del 1987²⁹, che il diritto all'istruzione dei disabili, in particolare se gravi, si configura come un diritto fondamentale, di cui si può godere solo in presenza di misure d'integrazione e sostegno idonee a garantire a tali soggetti la frequenza degli studi. L'insegnante di sostegno, in particolare, è chiamato a svolgere le «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni diversamente abili», sicché senza la sua intermediazione lo stesso diritto allo studio di questi soggetti, nella sua dimensione effettuale, risulterebbe irrimediabilmente compromesso³⁰.

²⁷ Corte costituzionale, sent. n. 215 del 1987, ancora punto 8 del Considerato in diritto.

²⁸ Cfr. in tal senso, ad esempio, le sentenze n. 467 del 2002, n. 80 del 2010; n. 275 del 2016; in dottrina, *ex multis*, C. COLAPIETRO, *op. cit.*, p. 140.

²⁹ Continuità manifestata, peraltro, già in altre pronunce; in tal senso cfr., per tutte, la sent. n. 52 del 2000.

³⁰ La pronuncia in esame ha aperto il varco ad una serie di decisioni dei giudici amministrativi, che hanno dichiarato l'illegittimità dei provvedimenti con cui l'amministrazione scolastica non ha provveduto ad offrire un'offerta didattica differenziata, non assegnando l'insegnante specializzato di sostegno nella misura idonea a realizzare le finalità del servizio e l'integrazione dell'alunno con disabilità all'interno della classe; in tal senso, cfr., ad esempio, Tar Campania, sez. IV, 27 febbraio 2015, sent. n. 1330; Tar Puglia, Bari, sez. I, sent. 4 novembre 2013 n. 1485. Si sono date, altresì, pronunce che hanno riconosciuto il risarcimento del danno in caso di mancata assegnazione delle ore di sostegno necessarie per garantire il diritto allo studio degli alunni con disabilità; così, *ex multis*, Tar Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 1 ottobre 2014, n. 2370; Tar Toscana, Firenze, sez. I, sent. 18 aprile 2012, n. 746. In argomento cfr., per tutti, F. GIRELLI, *Disabili a scuola: il Consiglio di Stato "segue" la Consulta*, in *Consulta OnLine*, 2010, p. 9 ss., ma *passim*; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 211.

In una pronuncia più recente, la n. 275 del 2016³¹, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma della regione Abruzzo che subordinava l'erogazione dei contributi economici alle Province per i servizi di trasporto e di assistenza degli alunni con disabilità alla disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa, in quanto ritenuta lesiva dell'art. 38, comma 3, Cost. Secondo il giudice delle leggi, infatti, una previsione che lasci incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione al diritto fondamentale allo studio fa sì che tale misura risulti «aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio»³². La tutela del diritto all'istruzione impone, infatti, la predisposizione di tutti gli strumenti idonei alla sua realizzazione ed attuazione, sì da evitare che la proclamazione dello stesso diritto si riduca ad una «mera previsione programmatica». Rispetto a tale esigenza non possono essere anteposte esigenze di natura economica, assumendo preminente rilievo il carattere incompressibile di un diritto tanto rilevante nella prospettiva dell'inclusione sociale della persona con disabilità.

Nella sentenza n. 83 del 2019, la Corte ha ribadito i due principi della natura fondamentale del diritto d'istruzione delle persone con disabilità e dell'effettiva fruibilità di questo diritto³³. Nel caso specifico, la questione era stata promossa dalla Regione Veneto, la quale riteneva che lo stanziamento dei fondi per l'assistenza e la comunicazione personale degli alunni disabili definito dalla legge di bilancio per il 2018, essendo carente di una proiezione pluriennale, non avrebbe consentito alla Regione di programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni; la stessa entità dello stanziamento, poi, era ritenuta insufficiente a coprire il fabbisogno della Regione³⁴. Nel merito, la Corte ha rigettato la questione,

³¹ Su tale pronuncia cfr., per tutti, A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, n. 10/2017; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto, ivi*; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Un'annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forumcostituzionale.it*, 11 gennaio 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, 1/2017, p. 105 ss.

³² Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; in dottrina, F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, n. 24/2021, p. 178 ss.; come osservato da G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 212, «Merito della sentenza in questione [...] è aver ribadito, secondo un'altra prospettiva, il principio già espresso nella sentenza n. 80 del 2010: il diritto allo studio delle persone con disabilità richiede necessariamente "strumenti" di attuazione, la cui assenza impedisce che quel diritto possa essere effettivo. Nella sentenza n. 80 del 2010 tale funzione era stata identificata nell'attività dell'insegnante di sostegno; nella sentenza n. 275 del 2016 sono i servizi di trasporto e di assistenza personale a essere definiti componenti essenziali del diritto in esame. Servizi i cui costi, nell'argomentazione della Corte, vengono contrapposti alle "spese correnti di natura facoltativa" dal che sembra dunque logico dedurre l'obbligatorietà degli stessi in vista della garanzia del diritto allo studio delle persone con disabilità».

³³ Su tale sentenza cfr., per tutti, A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forumcostituzionale.it*, 1/2020; E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte costituzionale n. 83/2019)*, in *Le Regioni*, 2019, p. 814 ss.

³⁴ Su questo secondo aspetto, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione sulla base dell'estrema genericità del ricorso che non specificava l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento delle funzioni in oggetto, né poneva in evidenza la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato (punto 5.1 del Considerato in diritto).

ritenendo «non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime»³⁵. I giudici del palazzo della Consulta hanno quindi ribadito l'essenzialità dei servizi di assistenza per gli studenti disabili, in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente, «volta a circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie»³⁶, insistendo sulla «certezza delle disponibilità finanziarie necessarie a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali, [...] servizi che richiedono di essere erogati senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica»³⁷.

Le pronunce da ultimo richiamate si collocano, peraltro, in un orizzonte problematico più ampio, offerto dall'impatto della crisi economica sui diritti sociali e in specie sulle politiche destinate alle persone con disabilità.

Come si evince dalla giurisprudenza brevemente esposta, la Corte costituzionale ha nel tempo fissato taluni limiti al percorso di erosione dei diritti in oggetto, individuando proprio per le persone con disabilità un «nucleo indefettibile di garanzie», che costituisce limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore nella determinazione delle misure necessarie a tutelare i diritti delle persone con disabilità. In tal senso, il giudice delle leggi è venuto statuendo che non «ogni diritto, anche quelli incompressibili [...], debbano essere sempre e comunque assoggettati a un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili»³⁸ e, ancora, che «la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e a sostegno della scuola»³⁹.

La Consulta è così venuta definendo, volta per volta, il contenuto del nucleo essenziale del diritto allo studio dei soggetti con disabilità, che non si compone soltanto delle attività educative e didattiche in senso stretto, ma anche delle prestazioni che potremmo qualificare quali «precondizioni» per renderne concreta la fruizione, escludendo in tali ambiti limitazioni derivanti da valutazioni di carattere finanziario. Su queste premesse, essa è pervenuta alla ben nota affermazione secondo cui è «la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁴⁰.

³⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 83 del 2019, punto 4.6 del Considerato in diritto.

³⁶ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 83 del 2019, punto 4.2 del Considerato in diritto.

³⁷ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 83 del 2019, ancora punto 4.2 del Considerato in diritto.

³⁸ Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, punto 7 del Considerato in diritto.

³⁹ Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016, ancora punto 7 del Considerato in diritto.

⁴⁰ Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016 punto 11 del Considerato in diritto.

Guardando lo stesso fenomeno da un alto angolo prospettico, è significativo che la Corte abbia sostenuto l'assunto secondo cui le decisioni di finanza pubblica compiute nella legge di bilancio, cioè le scelte in ordine a come allocare le risorse, definendo le priorità di spesa, non rientrino affatto nell'orbita di una discrezionalità insindacabile dello stesso legislatore del bilancio. Al contrario, tali scelte sono suscettibili di sindacato costituzionale allorché possano appunto pregiudicare il nucleo indefettibile delle garanzie apprestate a favore dei soggetti protetti, poiché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale»⁴¹. Se così non fosse, qualsiasi diritto costituzionale fondamentale potrebbe infatti essere facilmente ridotto al rango di un diritto “meramente potestativo”, potendo la stessa legge che lo istituisce far dipendere il suo riconoscimento dall'arbitrio finanziario del legislatore di bilancio⁴². Censurando una tecnica legislativa diffusa, che, nel riconoscere i diritti sociali fondamentali, li condiziona “a priori” a future scelte di bilancio del tutto generiche, indeterminate ed aleatorie, la Consulta ha così contenuto le spinte ad una irragionevole contrazione di tali diritti, corroborando anche sotto questo profilo il faticoso itinerario rivolto a implementare un modello inclusivo di comunità scolastica, capace di accogliere con competenza le varie forme di diversità presenti all'interno del tessuto sociale.

5. Conclusioni

Il percorso, ancora in fase di realizzazione, inteso a fronteggiare le varie situazioni di fragilità che si danno sul versante dell'apprendimento e della formazione è stato segnato da talune tappe fondamentali, che hanno manifestato un diverso approccio culturale al tema della disabilità. Si è così passati da un modello di tipo esclusivo, segnato da percorsi di scolarizzazione rivolti a “isolare” il soggetto disabile, separandolo dalla comunità scolastica e sociale, ad un modello che ha inteso valorizzare il tratto dell'inclusività, facendo della scuola una realtà idonea ad accogliere con competenza qualsiasi manifestazione di diversità presente all'interno della realtà sociale.

Le riforme degli anni settanta del secolo scorso sono state caratterizzate da una propensione evidente verso l'inserimento delle persone disabili all'interno delle classi ordinarie, ma in difetto di un progetto complessivo inteso a garantire che l'istituzione scolastica fosse adattata alle loro esigenze specifiche. Bisogna attendere la legge n. 104 del 1992 per cogliere un cambio di passo nella direzione dell'integrazione, con una, sia pure ancora minimale, trasformazione dell'ambiente scolastico rivolta a

⁴¹ Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016 punto 14 del Considerato in diritto.

⁴² In questi termini, A. MONDINI, *Corso di diritto della finanza pubblica*, Wolters Kluwer, Milano 2021, p. 355, al quale si deve anche l'espressione virgolettata.

tener conto dei bisogni specifici degli studenti con disabilità. In questo complesso itinerario un passaggio fondamentale è stato offerto poi dalla legge n. 107 del 2015, c.d. riforma della *Buona scuola*, che ha prospettato una nozione ampia di inclusione, riferendola a tutti gli alunni, nella consapevolezza che ciascuno ha un proprio modo di apprendere, che non necessariamente deriva da una disabilità o da una patologia, «ma che, piuttosto, è una manifestazione del proprio *essere*, dipendendo dalla propria fisionomia celebrale, come pure dall'ambiente socio-culturale di provenienza»⁴³.

Da parte sua, la Corte costituzionale ha introdotto alcuni principi che hanno segnato il tracciato su cui ruota tuttora l'intero diritto antidiscriminatorio in tema di inclusione scolastica. Fin dal *leading case* offerto dalla sentenza n. 215 del 1987, il giudice delle leggi è venuto affermando la connotazione della scuola aperta a tutti come luogo e fattore di socializzazione, nonché sede istituzionale preposta all'acquisizione di competenze funzionali a un migliore inserimento lavorativo. Proprio nella scuola l'alunno sviluppa la propria personalità e si pongono le premesse per scongiurare il rischio di vivere in condizioni di emarginazione. Per questi motivi, stante l'infondatezza di qualsiasi presunzione di incapacità degli alunni disabili, la Repubblica ha il dovere di garantire le pari opportunità per coloro che, a motivo dell'handicap, partono da una situazione di svantaggio rispetto agli altri⁴⁴.

In questa attività conformativa del sostrato assiologico su cui radicare la tutela delle persone con disabilità, la Corte ha ribadito a più riprese l'esigenza di avere una scuola pubblica in grado di assicurare in ogni caso l'accesso al diritto allo studio, anche correggendo le tendenze a limitare, per ragioni essenzialmente legate al contenimento della spesa pubblica, i servizi che incidono direttamente sulla condizione giuridica del disabile. Da qui, una serie di pronunce volte a garantire non solo la frequenza dei disabili nei vari ordini e gradi del percorso scolastico, ma anche a contrastare tentativi di erosione dei servizi essenziali all'inclusione.

Proprio il tema dell'inclusione evoca, poi, altri traguardi, che si traducono in altrettante sfide: si tratta infatti di andare oltre la logica della semplice rimozione degli ostacoli esistenti, a favore di una prospettiva che faccia della scuola una comunità senza ostacoli, capace di accogliere tutti in quanto idonea a far fronte ai bisogni di ciascuno senza alcuna discriminazione. Si aprono, pertanto, nuovi orizzonti di implementazione dell'idea inclusiva, a partire dalla realizzazione di un'istruzione realmente universale, fondata sulla valorizzazione di una didattica flessibile, che non può rimanere confinata nell'orbita delle

⁴³ Cfr. G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica*, cit., pp. 128-129, che sulla base di tali notazioni pone in evidenza come le certificazioni, che pure concorrono a delineare il profilo specifico dell'alunno, mettendo in luce i tempi e le modalità di apprendimento che appaiono più coerenti, rechino con sé il rischio di una eccessiva "medicalizzazione" dei contesti scolastici e, conseguentemente, l'introduzione di nuove forme di discriminazione.

⁴⁴ Cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., p. 198.



situazioni eccezionali, legate alla disabilità o ai disturbi dell'apprendimento, ma che deve divenire la regola in risposta alla posizione di particolare vulnerabilità che caratterizza normalmente i minori di età⁴⁵.

Si tratta di valorizzare quindi un'idea dinamica e ricca di declinazioni applicative dell'inclusione scolastica, secondo il modello personalista recepito dalla nostra Costituzione.

⁴⁵ Cfr. ancora G. MATUCCI, *Costituzione e inclusione scolastica*, cit., pp. 129-130.