

queste istituzioni

**Il diritto fondamentale all'istruzione
dei soggetti in condizione di disabilità**

Maria Letteria Quattrocchi

Numero 4/2024
30 dicembre 2024

Il diritto fondamentale all'istruzione dei soggetti in condizione di disabilità

di Maria Letteria Quattrocchi*

Sommario

1. L'effettività del diritto all'istruzione tra giudice ordinario e amministrativo. – 2. Il quadro costituzionale relativo alle persone con disabilità: una ricostruzione del percorso legislativo e giurisprudenziale. – 3. Alcune considerazioni conclusive.

Sintesi

L'articolo esamina l'effettività del diritto fondamentale all'istruzione per le persone con disabilità, con particolare riferimento alla recente giurisprudenza italiana. Attraverso l'analisi della sentenza del Consiglio di Stato n. 9323/2024, si approfondisce il tema del trasporto gratuito scolastico per studenti con disabilità, evidenziando i limiti posti dalle esigenze di bilancio e le implicazioni sul principio costituzionale di uguaglianza. L'autrice ricostruisce il quadro normativo e giurisprudenziale, sottolineando come il diritto all'istruzione, protetto dagli artt. 34 e 38 della Costituzione, non possa essere subordinato a ragioni economiche. Viene inoltre discusso il concetto di "accomodamento ragionevole", introdotto dal recente decreto legislativo 62/2024, e il suo impatto sull'inclusione scolastica. L'articolo si conclude con una riflessione critica sull'importanza di politiche inclusive e sull'impossibilità di sostituire la sensibilità umana nel bilanciamento tra diritti fondamentali e vincoli amministrativi.

Abstract

This article examines the effectiveness of the fundamental right to education for individuals with disabilities, focusing on recent Italian jurisprudence. By analyzing the Council of State's ruling no. 9323/2024, it delves into the issue of free school transportation for students with disabilities, highlighting the constraints imposed by budgetary concerns and the implications on the constitutional principle of equality. The author reconstructs the legislative and jurisprudential framework, emphasizing that the right to education, protected by Articles 34 and 38 of the Constitution, cannot be subordinated to economic considerations. The discussion also covers the concept of "reasonable accommodation", introduced by the recent legislative decree 62/2024, and its impact on educational inclusion. The article concludes with a critical reflection on the importance of inclusive policies and the irreplaceable role of human sensitivity in balancing fundamental rights with administrative constraints.

Parole chiave

Diritto all'istruzione, Inclusione scolastica, Disabilità, Accomodamento ragionevole, Principio di uguaglianza.

Keywords

Right to education, School inclusion, Disability, Reasonable accommodation, Principle of equality.

* Ricercatrice in Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Messina.

*«L'affermazione dei diritti
delle persone con disabilità è misura
della civiltà di un popolo»*
[SERGIO MATTARELLA¹]

1. L'effettività del diritto all'istruzione tra giudice ordinario e amministrativo.

La recentissima sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, n. 09323 del 2024, offre l'occasione per fare delle brevi notazioni sull'evoluzione della protezione dei diritti delle persone con disabilità e, in particolare, sul diritto al trasporto gratuito «per gli studenti con disabilità dalla propria abitazione alla sede scolastica... e viceversa»²: diritti che possono essere condizionati per esigenze di bilancio, con grande cautela, solo per finalità solidaristiche.

Occorre, in primo luogo, prendere le mosse dal caso concreto dal quale ha origine la vicenda processuale. La madre di un minore con disabilità certificata, frequentante la scuola secondaria di primo grado, ha presentato nel 2018 la domanda al Comune di Reggio Calabria per usufruire del “servizio di trasporto disabili”; il servizio è stato offerto in via indiretta tramite l'erogazione di un assegno mensile, successivamente non corrisposta in quanto l'Amministrazione comunale ha opposto l'esistenza di un debito per imposte locali del coniuge convivente. Al diniego della somma, nel 2022, la madre ha proposto ricorso per rivendicare il diritto alla corresponsione delle somme; è stato al riguardo adito il giudice del lavoro che, data la natura pubblica del servizio di trasporto con finalità assistenziali relative al diritto di istruzione scolastica obbligatoria, ha declinato la propria giurisdizione. La stessa domanda poi è stata devoluta e riassunta dalla ricorrente alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il Tribunale amministrativo regionale di Reggio Calabria, in data 21 febbraio 2024, ha dichiarato inammissibile il ricorso in cui si era chiesto di ottenere la condanna del Comune al pagamento della somma di denaro proposta dall'Amministrazione per genericità della domanda, accogliendo l'eccezione dell'Avvocatura civica.

Il Consiglio di Stato, in data 12 novembre 2024, dopo aver esaminato in camera di consiglio la domanda sospensiva proposta, ha accolto il ricorso di appello e ha definito il contenzioso in forma semplificata e riconosciuto la fondatezza della domanda in quanto la situazione giuridica soggettiva dello studente con disabilità non contrastava con la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici. Pertanto, in appello, il Comune di Reggio Calabria è stato condannato al pagamento dell'importo di milletrecento e ottantasei euro, oltre gli interessi legali maturati dalla data di riconoscimento del debito e le spese del doppio grado di giudizio.

¹ Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione della Giornata Internazionale delle persone con disabilità, 4 dicembre 2024, disponibile all'indirizzo <https://www.quirinale.it/elementi/123232>.

² V. art. 28, co. 1, lett. a), della legge n. 118/1971.

Occorre osservare, in proposito, come l'accoglimento della domanda di condanna al pagamento di una somma pecuniaria abbia assicurato l'effettività della tutela giurisdizionale del diritto soggettivo attratto nell'esercizio di una funzione amministrativa. Sul punto, il Collegio ha richiamato numerosi precedenti, sia della propria giurisprudenza che di quella costituzionale, sulla regola processuale della “*translatio iudicii*” dal giudice ordinario al giudice speciale posta al fine di garantire l'effettività della tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei diritti e degli interessi coinvolti in un giudizio³.

Inoltre, la sentenza di condanna al pagamento di una somma di denaro per il trasporto di uno studente particolarmente vulnerabile è l'occasione per mettere in evidenza il valore fondamentale del diritto all'istruzione e all'integrazione sociale quale elemento per costruire l'identità di un soggetto vulnerabile nel contesto in cui principalmente interagisce con gli altri: si favorisce così la consapevolezza che avere un aspetto diverso dagli altri non significa essere peggiori o dover essere penalizzati, soprattutto in ambito scolastico o familiare⁴. Per tale ragione l'esercizio di un diritto fondamentale, quale il trasporto gratuito spettante al disabile per poter frequentare la scuola dell'obbligo, non può essere subordinato mai al soddisfacimento di ragioni economiche.

La sentenza n. 9323, come si specificherà meglio *infra*, è particolarmente rilevante anche perché si discosta dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, n. 1798/2024 del 27 giugno 2024 che a sua volta ha confermato la sentenza del Tar Emilia-Romagna sez. I. Il precedente deciso dalla terza sezione del Consiglio di Stato scaturisce dal ricorso dei genitori di uno studente con disabilità a cui, per l'anno scolastico 2021-2022, sono state garantite dodici ore di sostegno e tredici di assistenza scolastica previste dal PEI (piano educativo personalizzato)⁵ e, nel successivo anno scolastico, ridotte dall'Amministrazione comunale a sette ore – quasi la metà – per ragioni di bilancio e senza nessuna comunicazione alla famiglia. In altri termini, i giudici di Palazzo Spada hanno confermato un orientamento in base al quale, malgrado la vastissima giurisprudenza costituzionale e amministrativa di contrario avviso, è legittima la riduzione del tempo di

³ V. Corte cost., sent. n. 77/2007.

⁴ *Ex plurimis*, in argomento, v. L. BUSCEMA, R. CARIDÀ, G. DE LUCA, R. DI MARIA, A. MORELLI, V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino 2024; L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, 4/2015; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2022; S. TROILO, *I “nuovi” diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012; ID., *Tutti per uno o uno contro tutti? il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello stato sociale*, Giuffrè, Milano, 2012; C. PETRILLO, *Il diritto all'inclusione scolastica*, in *Consulta online*, 2/2024; G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, FrancoAngeli, Milano, 2021.

⁵ Vi è poi il c.d. PTOF, cioè, secondo l'articolo 1, comma 14, della legge 107 del 2015, il *Piano triennale dell'offerta formativa*: un documento, predisposto in ogni istituto, alla base «dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche» che «splicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia».

assistenza alla luce del principio di accomodamento ragionevole (a parere di chi scrive, come meglio si dirà successivamente, *irragionevole*).

2. Il quadro costituzionale relativo alle persone con disabilità: una ricostruzione del percorso legislativo e giurisprudenziale.

Com'è noto, il tema della tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, ampiamente dibattuto in dottrina, oggi si inserisce in un'ottica multidisciplinare. Le norme della Costituzione che si riferiscono ai soggetti con disabilità sono richiamate in una ricca giurisprudenza costituzionale, che non è possibile richiamare esaustivamente in questa sede, se non nei riferimenti che si faranno *infra*. La Carta, del resto, pur con alcuni limiti nel linguaggio utilizzato (in considerazione del contesto storico-culturale e giuridico del tempo) si occupa comunque espressamente dei disabili all'art. 38, terzo comma, Cost. In esso si indicano gli inabili ed i minorati come destinatari del diritto alla educazione e all'avviamento professionale⁶.

Ancora, le due contrapposte decisioni giudiziarie sopra descritte chiamano in causa enti costitutivi della Repubblica (*ex art. 114 Cost.*) come il Comune, vicino territorialmente ai soggetti disabili, come lo sono la scuola e l'Università; l'art. 34 Cost. dispone al terzo comma che «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi» in condizioni di uguaglianza; l'art. 2 Cost. da un lato riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo individualmente e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, dall'altro richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

Del resto, l'identità dello Stato repubblicano si identifica nei tre principi: personalista, pluralista e solidaristico. La Repubblica in tutte le sue componenti è custode della legalità e ha una responsabilità sociale; ai sensi dell'art. 3 Cost. ha «il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Alla luce di tale principio la società deve predisporre gli «adattamenti ragionevoli» per permettere alle persone con disabilità di rendere effettivi e rispettati i loro diritti. Gli ostacoli devono essere rimossi al fine di rispondere nel miglior modo possibile alle esigenze dei singoli soggetti con azioni rivolte a fronteggiare determinate situazioni di vulnerabilità sociale quali quelle in cui si trovano le persone con disabilità. In linea con questa impostazione, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che «il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3 Cost., primo comma, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle “condizioni personali”, tra le quali si colloca indubbiamente la condizione di disabilità [...], sia pure in forme e gradi diversi; e secondo

⁶ Sul punto si v. G. ARCONZO, *Art. 38*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna 2018, 252 ss.

comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona»⁷.

Sul versante legislativo, come per tutti i diritti sociali, il percorso è stato impervio: inizia con la prima legge del 30 marzo 1971, n. 118 che elimina le scuole speciali e le classi differenziali per gli alunni definiti a quel tempo “handicappati”⁸ e si conclude⁹ con l’approvazione del decreto legislativo n. 62 del 3 maggio 2024¹⁰ che introduce una novità interessante: il principio di “accomodamento ragionevole” nel rapporto di lavoro della persona con disabilità da parte del datore di lavoro, a seguito di una specifica valutazione della condizione di disabilità del lavoratore.

Il legislatore italiano, con la legge n. 118 del 1971, ha difatti previsto che il diritto del disabile all’istruzione dell’obbligo deve, dunque, avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, anche se con esclusione dei soggetti affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l’inserimento nelle classi. Oggi il sostegno all’alunno in condizione di gravi disabilità deve essere sempre garantito a tutela della propria dignità e nella misura proporzionale a realizzare il proprio diritto all’istruzione e all’integrazione scolastica. Inoltre, il principio dell’inserimento solo enunciato nella legge del 1971 si è realizzato successivamente attraverso altre disposizioni legislative che hanno previsto gli insegnanti di ruolo (o a contratto a tempo indeterminato) per il sostegno insieme ad altri strumenti come quello della realizzazione di piani educativi (PEI) adeguati allo sviluppo dell’alunno con deficit.

Alcune delle previsioni di cui si discorre sono state introdotte dalla legge n. 107 del 2015 («Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 114 del 2019, punto 6 del *Considerato in diritto*. Può altresì richiamarsi la storica sentenza n. 215 del 1987 con cui la Corte ha garantito agli studenti disabili l’effettività del diritto a frequentare le scuole secondarie di secondo grado, affermando che per essi «capacità e merito vanno valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione [...]; ed il precludere ad essi l’inserimento negli istituti d’istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità – soprattutto, senza aver preventivamente predisposto gli strumenti (cioè le “altre provvidenze” di cui all’art. 34, quarto comma) idonei a sopperire all’iniziale posizione di svantaggio – significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece 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. Inoltre, se l’obiettivo è quello di garantire per tutti il pieno sviluppo della persona e se, dunque, compito della Repubblica è apprestare i mezzi per raggiungerlo, non v’ha dubbio che alle condizioni di minorazione che tale sviluppo ostacolano debba prestarsi speciale attenzione e che in quest’ottica vadano individuati i compiti della scuola quale fondamentale istituzione deputata a tal fine» (cfr. Corte cost., sent. n. 215 del 1987, punto 6 del *Considerato in diritto*).

⁸ A seguire v. legge 4 agosto 1977, n. 517; legge n. 104/1992 integrata dalla l. n. 449 del 1997, per l’istruzione universitaria, dalla legge n. 17 del 1999; per quella familiare, d.lgs. n. 76/2005.

⁹ Alla data cui il presente scritto è aggiornato.

¹⁰ V. in riferimento al progetto di vita del soggetto in condizione di vulnerabilità l’art. 2, comma 2, lett. c), n. 5), della l. n. 227 del 2021, «le risorse, i servizi, le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto e che sono necessari a compensare le limitazioni alle attività e a favorire la partecipazione della persona con disabilità nei diversi ambiti della vita».

disposizioni legislative vigenti» c.d. “Buona scuola”¹¹), che promuove la «inclusione scolastica degli studenti con disabilità e [il] riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione» (articolo 181, comma 1, lett. c).

Le varie disposizioni sono permeate da un «approccio personalista [che] postula la realizzazione di interventi pubblici che riducano il portato ostativo della disabilità» al fine di garantire la socializzazione del disabile insieme al suo il diritto all’istruzione, attraverso «la predisposizione di progetti e strategie scientificamente validati, che individualizzino i percorsi educativi [...]»¹². In genere, vi sono, nella legge 107, «obiettivi formativi» ritenuti «prioritari»: tra questi, quello del «potenziamento dell’inclusione scolastica e del diritto allo studio degli alunni con bisogni educativi speciali attraverso percorsi individualizzati e personalizzati [...]».

Vale la pena fare un cenno, in questa sede, alla rimodulazione del ruolo dei docenti di sostegno allo scopo di «di favorire l’inclusione scolastica degli studenti con disabilità, anche attraverso l’istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria» e «la revisione dei criteri di inserimento nei ruoli per il sostegno didattico, al fine di garantire la continuità del diritto allo studio degli alunni con disabilità, in modo da rendere possibile allo studente di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l’intero ordine o grado di istruzione»¹³.

Pertanto, il principio di «accomodamento ragionevole» previsto dal decreto legislativo citato ha come obiettivo quello di migliorare le condizioni di vita e di stimolare i progetti adatti alla personale condizione del soggetto con disabilità, curando con attenzione anche il linguaggio. Solo per svolgere alcuni cenni, a titolo esemplificativo va evidenziato quanto segue: la sostituzione del termine «disabile grave» con quello di «persona con necessità di sostegno intensivo»; i criteri per individuare i beneficiari della legge n. 104 del 92, art. 3, oggi sono molto più estesi e comprendono «compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi

¹¹ Si tratta di una legge delega. Tra i vari decreti delegati di recepimento possono menzionarsi il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59 («Riordino, adeguamento esemplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria») e il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 62 («Norme in materia di valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo ed esami di Stato»), il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 («Norme per la promozione dell’inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell’articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107»).

¹² F. MASCI, *L’inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 156.

¹³ Il comma 181 della legge n. 107 prevede altresì: «3) l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale; 4) la previsione di indicatori per l’autovalutazione e la valutazione dell’inclusione scolastica [...]; 6) la revisione e la razionalizzazione degli organismi operanti a livello territoriale per il supporto all’inclusione; 7) la previsione dell’obbligo di formazione iniziale e in servizio per i dirigenti scolastici e per i docenti sugli aspetti pedagogico-didattici e organizzativi dell’integrazione scolastica; 8) la previsione dell’obbligo di formazione in servizio per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, rispetto alle specifiche competenze, sull’assistenza di base e sugli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali relativi al processo di integrazione scolastica; 9) la previsione della garanzia dell’istruzione domiciliare per gli alunni che si trovano nelle condizioni di cui all’articolo 12, comma 9, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

contesti di vita; *last but not least*, occorre evidenziare gli artt. 3 e 24 alla Convenzione dell'ONU cui si ricollega tale decreto e richiamati a sostegno dell'accomodamento ragionevole nella sent. n. 1798/2024 sopra criticamente citata, sono ben lontani dal subordinare i diritti fondamentali e inviolabili delle persone fragili ad esigenze economiche-finanziarie.

Viceversa, se ci si riferisce al quadro normativo nazionale e sovranazionale, unitamente allo specifico disegno costituzionale relativo a coloro che vivono in condizioni di disabilità, e si confrontano le due sentenze sopra menzionate, si può sicuramente rilevare come il percorso di inserimento sociale e di valorizzazione delle potenzialità dello studente più svantaggiato sia stato affievolito, con la riduzione quasi della metà dell'assistenza scolastica per l'interesse prevalente dei limiti di bilancio. Il rischio è quello di legittimare anche in futuro la prevalenza di questi limiti per le Amministrazioni e la possibilità di considerare facoltative le ore predisposte nei Piani Educativi Individualizzati quali strumenti specifici per un sostegno doveroso e adeguato.

Sul punto, la Corte costituzionale è intervenuta più volte dichiarando, l'incostituzionalità di normative che, in nome di esigenze economico-finanziarie, avevano inciso sul diritto allo studio¹⁴. La nota sentenza n. 275 del 2016 ha al riguardo affermato che il diritto all'istruzione è per le persone con disabilità un diritto fondamentale che impone al legislatore limiti di ragionevolezza invalicabili¹⁵. Ciò significa, come specificato nella sentenza n. 9323 sopra citata, che tali limiti non devono essere disattesi neanche per motivi di esiguità delle risorse economiche dell'amministrazione comunale, tra cui rientrano quelle necessarie a rendere effettivo il diritto all'istruzione (come, ad esempio, il servizio di trasporto dello studente disabile). Il Consiglio di Stato nella stessa sentenza afferma di essere «ben consapevole che secondo un orientamento l'esercizio dei diritti fondamentali deve misurarsi, se non addirittura cedere in presenza della limitatezza delle risorse finanziarie degli enti pubblici (come nella sent. Cons. St., sez. III, 12 agosto 2024, n. 7089) ma ritiene preferibile aderire a quella tesi secondo cui uno Stato sociale di diritto, a fronte del “grido di dolore” ...dei soggetti più bisognosi... [non può abdicare alle proprie responsabilità] in quanto la teorica dei diritti fondamentali finanziariamente condizionati non può legittimare la mortificazione dei diritti fondamentali»¹⁶.

Il trasporto dei disabili da casa a scuola è del resto protetto dagli artt. 34 e 38 Cost. e dall'art. 24 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità che pone alla discrezionalità del

¹⁴ V. Corte cost., sent. n. 80/2010 ed 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 *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2019.

¹⁵ V. Corte cost., sent. n. 275 del 2016, pt. 11 cons. dir.: «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». V.R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Consulta Online*, 3/2017, 593 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2336 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3/2017, 353 ss.

¹⁶ V. sent. Cons. st., sez. III, 10/06/2016, n. 2501.

legislatore un limite invalicabile: può dunque ritenersi che nel “nucleo duro” del diritto rientri il servizio di trasporto scolastico e di assistenza, senza il quale il diritto all’istruzione non può *materialmente* essere assicurato. È fin troppo pacifica per essere negata la rilevanza della frequentazione scolastica e i miglioramenti visibili che il disabile conquista dalla armonica interazione quotidiana con i compagni normodotati, nel limite delle proprie possibilità, e quanto invece deleterio sia un completo isolamento dalla società civile per il proprio sviluppo.

3. Alcune considerazioni conclusive.

Dal quadro sin qui rapidamente tracciato, emerge che le problematiche collegate alle condizioni di disabilità dei più giovani sono prevalentemente culturali ed economiche ad impedire il soddisfacimento dei diritti per loro natura costosi. Sebbene esistano diverse tipologie di disabilità, è evidente come è senz’altro più semplice rimuovere le barriere per le persone con disabilità motorie e sensoriali rispetto a quelle intellettive e psichiche. Molto più difficile prevedere le sorti dell’auspicabile abbattimento delle purtroppo ancora esistenti barriere politiche, giuridiche e culturali.

La strada maestra è stata però tracciata dalla giurisprudenza costituzionale, che ha comunque fissato limiti intangibili se riguardanti interventi volti all’inclusione e allo sviluppo della personalità del disabile per mezzo della diffusione della cultura e che devono necessariamente avere inizio dalla scuola primaria e secondaria. Il diritto all’istruzione ai sensi degli artt. 33 e 34 Cost. è inviolabile: per cui esiste un nucleo duro da rispettare, in primo luogo dal legislatore e a seguire dall’Amministrazione in attuazione della legge, quando è accertata la gravità e l’impossibilità di autonomia che impedisce di frequentare la scuola dell’obbligo.

I principi fondamentali della Costituzione – non revisionabili con la procedura di revisione costituzionale se non *in melius* – impongono una lettura sistematica delle disposizioni relative sia alla tutela degli studenti in condizioni di disabilità (non importa se lieve, moderata o grave) che all’organizzazione scolastica affinché non prevalgano esigenze di natura finanziaria, troppo frequentemente causate anche dallo spreco di denaro pubblico, come spesso accertato dalla magistratura.

Il modello della didattica omogenea per tutti appartiene ormai alla storia; pertanto, l’inclusione in ambito scolastico e sociale deve raggiungere il massimo livello possibile al fine di poter dare una formazione adeguata a tutti e a ciascuno, solo in tal modo la “diversità” costituirà un *valore* e una condizione di crescita tanto per i singoli quanto per la collettività¹⁷. Ad oggi i dati

¹⁷ La Carta dei diritti fondamentali dell’U.E. all’art. 21 prevede il divieto di discriminazione anche a causa della disabilità e all’art. 26 afferma che «L’Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l’autonomia, l’inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità». La Corte europea dei diritti dell’uomo, sez I, con sent. n.24888 del 2020 ha accertato «una violazione dell’art. 14 CEDU sul divieto di discriminazione, letto in combinato disposto con l’art. 2, Protocollo n. 1 CEDU, sul diritto all’istruzione,

sul punto sono sconfortanti: il numero degli alunni con disabilità è in aumento di anno in anno; nel 2024 è arrivato a 331.124 su oltre 7 milioni di studenti. Pertanto, è auspicabile un intervento dell'esecutivo di programmazione finalizzata all'assunzione di ulteriori insegnanti di sostegno di ruolo proporzionata al numero di studenti disabili. Solo in tal modo sarà possibile facilitare il percorso di sviluppo civile e sociale, la crescita culturale, la formazione adeguata allo studente cittadino o straniero, l'emancipazione sociale e politica e la comprensione critica della realtà. Certamente le associazioni e le famiglie dei soggetti in condizioni di disabilità hanno contribuito a sollecitare una maggiore attenzione e una visione diversa dei contesti sociali; infatti, dopo trent'anni dalla legge n. 104 del 1992, è intervenuta una recente ed ulteriore riforma legislativa¹⁸ di cui è difficile prevedere la portata e gli effetti quanto alla sua attuazione, attraverso i decreti legislativi già prodotti¹⁹.

In verità, il percorso della sfida dell'inclusione è da tempo avviato da numerose iniziative culturali, sportive, cinematografiche, sociali che sono riuscite a coinvolgere le persone in condizioni di disabilità, per cui lo scienziato, il tenore, il musicista, il cantante, il politico che vive nelle stesse condizioni hanno rappresentato modelli positivi da prendere come riferimento. Infatti, i loro punti di debolezza grazie all'impegno e allo studio si sono trasformati in punti di forza.

Questa è una delle ragioni per cui il semplice trasporto gratuito dall'abitazione a scuola e l'assistenza nelle ore assegnate sono delle misure appropriate imprescindibili per la valorizzazione delle capacità di ciascuno: per sognare di realizzare un proprio sviluppo personale, secondo le proprie inclinazioni, la felicità, il rispetto di sé, la partecipazione alla vita sociale (cioè, mostrarsi agli altri senza vergogna della propria condizione).

Piero Calamandrei ha affermato nel 1950 che «la scuola è l'espressione oltre che dell'artt. 34 e 3 anche dell'art. 51 Cost. e cioè del diritto di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di uguaglianza»²⁰. Dopo settantaquattro anni, principale destinatario di questa celebre affermazione è il ragazzo in condizioni di disabilità sia che risieda nella Regione Calabria che in Emilia-Romagna²¹, a meno che provvedimenti, decisioni o omissioni di enti pubblici non determinino lesioni della sua dignità.

da parte di uno Stato contraente le cui autorità amministrative non attuino tutte le misure necessarie a garantire il diritto all'istruzione di un minore con disabilità, il quale non può così beneficiare delle stesse condizioni di frequenza della scuola primaria e delle possibilità di apprendimento che sono viceversa assicurati agli altri allievi della scuola»; v. inoltre, Cassazione civile sez. II., n. 25101 dell'08.10.2019 si è espressa sul diritto dei disabili alle pari opportunità a scuola e la discriminazione indiretta della P.A. se l'assistenza prevede un numero inferiore di ore.

¹⁸ V. legge delega n. 227/2021 e il d. lgs. n. 62 del 2024.

¹⁹ V. in attuazione della legge delega n. 227 del 2021 il d. lgs. n. 20 del 2024 che ha istituito a decorrere dal 1° gennaio 2025 l'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità.

²⁰ V. il discorso di Piero Calamandrei al III Congresso dell'Associazione nazionale della scuola. Roma 11 febbraio 1950, in *Scuola democratica*, periodico di battaglia per una nuova scuola, Roma, suppl. al n. 2 del 20 marzo 1950, 1-5.

²¹ V. M.C. NUSSBAUM, *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Bologna, 2007.

Alla luce dei contrasti giurisprudenziali commentati e senza pregiudizio sulle potenzialità dell'applicazione tecnologica nell'ambito della giustizia è infine necessario evidenziare come le situazioni giuridiche che esigono un bilanciamento tra diritti e valori fondamentali dell'uomo difficilmente potranno essere risolte da un algoritmo e dall'intelligenza artificiale, scenari che pure sembrano profilarsi all'orizzonte. A parere di chi scrive, la libertà e l'umanità di chi svolge la funzione giurisdizionale non potrà essere facilmente sostituita senza il rischio di generare “nuove discriminazioni”²².

²² V. A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, 1/2019, 63 ss.