



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO II

Camilla Petrillo

Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità

24 giugno 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO

CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Camilla Petrillo

Il diritto all'inclusione scolastica delle persone con disabilità*

SOMMARIO: 1. La, non irrilevante, questione terminologica. – 2. L'evoluzione del diritto all'istruzione delle persone con disabilità tra giurisprudenza costituzionale e legislatore. – 2.1. La prima giurisprudenza costituzionale: l'interpretazione restrittiva delle norme costituzionali. – 2.2. L'intervento del legislatore ed il radicale cambio di rotta della Corte costituzionale. – 2.3. Il nuovo intervento del legislatore: la legge n. 104 del 1992 e la giurisprudenza costituzionale ad essa relativa. – 2.4. La Corte costituzionale ricostruisce il "fondamentale" diritto all'istruzione delle persone con disabilità. – 3. L'influenza del diritto sovranazionale ed internazionale sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità. – 3.1 L'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali. – 3.2. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo. – 3.3. La Carta sociale europea. – 3.4. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. – 4. Riflessioni conclusive.

ABSTRACT: *The Constitutional Court has broadly supported the right to education for persons with disabilities. However, the 2006 UN Convention can still guide our legislation in the "right" direction. Efforts will then be needed for the proper implementation of the regulations.*

1. La, non irrilevante, questione terminologica

La Costituzione italiana prende in considerazione espressamente il fenomeno della disabilità una sola volta: nell'art. 38, comma 3, ove si stabilisce che "gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale"¹.

Dal punto di vista terminologico, le espressioni "inabili" e "minorati" appaiono, non solo sicuramente antiquate e decisamente superate, ma addirittura discriminatorie².

I lavori preparatori della Costituzione mostrano come i termini in questione siano stati intesi in maniera differente dagli stessi Costituenti (ad es. "minorati di guerra", "minorati

* contributo sottoposto a referaggio.

Camilla Petrillo è Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

¹ L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definatori, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 2, per questo sostiene che "la lettura dell'art. 38 Cost. non può che costituire il punto di partenza per sviluppare la tematica in oggetto".

² Così, I. DE CESARE, *Costituzione e linguaggio non discriminatorio. Riflessioni intorno all'uso del termine «minorati»*, in (a cura di) G. Matucci, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019, 214.



della vista”) e come siano stati utilizzati promiscuamente termini diversi per indicare la disabilità: invalidità, inabilità, minorazione, infermità³.

Mentre il legislatore ordinario ha potuto seguire l’evoluzione terminologica portata dai progressi culturali e scientifici⁴, approdando, almeno nel settore dell’istruzione⁵, ad un’espressione equivalente a quella di “persone con disabilità”, non sembra sia stata mai nemmeno proposta una revisione dei termini obsoleti utilizzati dall’art. 38 della Carta costituzionale⁶. La questione terminologica non dovrebbe essere considerata irrilevante⁷,

³ G. ARCONZO, S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico. Il mutamento di prospettiva nell’ordinamento italiano*, in (a cura di) M. Brambilla, M. D’Amico, V. Crestani, C. Nardocci, *Genere, disabilità, linguaggio. Progetti e prospettive a Milano*, 2021, Milano, esaminano i lavori preparatori sottolineando l’approccio “pietistico” con cui i Costituenti affrontarono il tema della disabilità: si guardava soprattutto alla disabilità provocata dal conflitto mondiale appena concluso e ci si preoccupava in particolare della perdita o diminuzione di produttività lavorativa, 158. Sottolinea come il termine “minorati” non sia stato oggetto di particolare discussione in Assemblea costituente, esaminando i relativi lavori, I. DE CESARE, *Costituzione e linguaggio non discriminatorio*, cit., 216. Più recentemente, C. Sagone, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in federalismi.it, n. 1/2023, ripercorre minuziosamente i lavori dell’Assemblea costituente, mettendo in luce che, nonostante qualche spunto anche con riferimento al ruolo della scuola, probabilmente a causa delle “poche conoscenze mediche del periodo in cui la Costituzione è stata elaborata”, prevalse la lettura in senso paternalistico del disposto in esame, 234 e ss. Di diverso avviso F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in federalismi.it, 8 gennaio 2020, n. 1/2020, il quale ravvisa negli stessi lavori preparatori le radici della concezione bio-psico-sociale: l’educazione e l’avviamento professionale di inabili e minorati mirerebbero, infatti, a funzionalizzare le abilità residue, 163 ss.

⁴ Si vedano ancora G. ARCONZO, S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico*, cit., nonché F. MASCI, *La tutela costituzionale*, cit., laddove ripercorrono la terminologia utilizzata, nel tempo, dal legislatore per indicare le persone con disabilità. Gli Autori sottolineano che spesso si riscontra la convivenza di soluzioni lessicali ormai antiche con la più moderna terminologia volta ad individuare le *persone* con disabilità e ciò in quanto sopravvivono molte delle disposizioni adottate in tempi meno recenti. S. LEONE, dopo aver analizzato le principali leggi in materia di disabilità, ritiene che sia necessario che l’ordinamento rappresenti la disabilità in termini scientificamente validati, sottolineando che “legislatore e autorità giudiziaria sono costituzionalmente obbligati a recepire quanto statuito dall’ICF”, 191. Anche dall’analisi appena menzionata si riscontra come gli interventi normativi che accolgono la terminologia più “appropriata” risultano tutti successivi alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, pur non mancando qualche provvedimento recente che utilizza ancora il termine “disabili”.

⁵ Il d.lgs. 66/2017, all’art. 12, comma 5, menziona “bambine, bambini, alunne, alunni, studentesse, studenti” (avendo riguardo ai vari gradi di istruzione, oltre che al genere) in “condizione di disabilità”; il d.lgs. n. 68/2012, con riferimento all’istruzione universitaria, già utilizzava l’espressione “studenti con disabilità” nell’art. 5, comma 2, lett. b).

⁶ Sostiene la necessità di una revisione costituzionale dell’art. 38 Cost. I. DE CESARE, *Costituzione e linguaggio non discriminatorio*, cit., ritenendo che sia “senza dubbio necessario un linguaggio costituzionale non offensivo e in grado di trasmettere un significato su cui la legge deve orientarsi”, anche perché “un linguaggio discriminatorio non può essere ritenuto compatibile con la Costituzione”, 223.

⁷ Pur considerando che il problema “non si esaurisce nella definizione della denominazione del soggetto e/o della sua condizione, ma è rappresentato, ovviamente e soprattutto, dall’individuazione del contenuto dei diritti che le norme devono tendere a garantire”: così, E. PAPARELLA, *Il diritto all’integrazione e all’istruzione scolastica*



non solo perché nella percezione sociale alcuni termini sono ormai ritenuti offensivi⁸ oltre che discriminatori, ma anche perché la più recente terminologia è frutto di una mutata concezione della disabilità che ingloba sia i progressi medico-scientifici che gli avanzamenti compiuti dalla sociologia⁹ dai quali il diritto non dovrebbe prescindere¹⁰: “persona con disabilità” è espressione che mette in primo piano la persona, la quale deve avere uno sviluppo ed esplicitarsi nonostante la disabilità (che, peraltro, costituisce un ostacolo spesso creato da cause sociali ed ambientali).

Anche se la parola “minorato”, utilizzata dal Costituente, “non è poi stata più ripresa dal legislatore negli anni successivi” essendo “di fatto scomparsa, oltre che nell’uso comune, anche nell’uso giuridico”¹¹, tale termine, certamente poco rispettoso delle persone con disabilità, resta scolpito proprio nella fonte apicale del nostro ordinamento¹².

dei soggetti diversamente abili: una fondamentale declinazione del diritto allo studio nella prassi amministrativa e nelle recenti politiche governative, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, 2010, 961.

⁸ S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico*, in (a cura di) M. D’Amico, C. Siccardi, *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l’hate speech on line*, Torino, 2021, ricorda, ad esempio, che la parola *handicappato* (in passato utilizzata anche in testi legislativi) ricorre spesso come insulto generalizzato. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, si sofferma anche sull’espressione *diversamente abili*, termine ancora non scomparso nell’uso comune, ritenendo che nell’utilizzo giuridico sia un termine che “non individua con precisione (...) nessuna categoria”, mentre “anche da un punto di vista culturale e lessicale” (...) “dietro questa formula si nascond(e) un velo di ipocrisia che sottolinea comunque l’esistenza di una diversità e, al tempo stesso, non tiene conto del fatto che vi sono anche persone con disabilità che magari abili non sono (...) ma che comunque rimangono persone”, 135.

⁹ L’evoluzione dal modello medico-assistenziale a quello sociale o bio-psico-sociale è affrontata da molti degli scritti che saranno citati nel prosieguo; per una ricognizione completa della questione si rinvia, per ora, a E. LONGO, *Unitarietà e bisogno di cura. Riflessioni sugli effetti giuridici conseguenti al passaggio dal modello medico al modello sociale di disabilità*, in *Non profit*, n. 2/2011, 35 ss., L. BUSATTA, *L’universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in (a cura di) F. Cortese, M. Tomasi, *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio 30-31 ottobre 2015*, Trento, 2016, 335 e ss. e ad A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in *La Dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, in Michele Della Morte (a cura di), *Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”*, Campobasso, 19-20 giugno 2015, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 173 ss.

¹⁰ In tal senso, C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, il primo A. nota come l’evoluzione del linguaggio legislativo sottenda sempre una diversa visione della disabilità, portando come esempio la legge n. 68 del 1999 e la legge n. 6 del 2004, 38 ss.

¹¹ Così G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, cit., 134. Probabilmente è da ascrivere al fatto che si stesse ripercorrendo il percorso storico-giuridico della disciplina il richiamo iniziale del termine “minorati” nella [sentenza n. 215 del 1987](#) che, comunque, utilizza poi prevalentemente i termini “handicappato” e “portatore di handicap”: come si dirà, infatti, la richiamata decisione nel contenuto mostra una straordinaria sensibilità nei confronti delle persone con disabilità. Come mette in evidenza I. DE CESARE, *Costituzione e linguaggio non discriminatorio*, cit., la Corte modifica, nel tempo, la propria terminologia per individuare le persone con disabilità, 217 e 219. Mette in luce, invece, il non corretto uso dei termini da parte della Corte costituzionale L. NANNIPIERI, *Il diritto all’istruzione del disabile nelle fonti nazionali*, cit., laddove, nella [sentenza n. 80 del 2010](#) mostra una “totale assimilazione tra i termini *disabilità* ed *handicap*, nonostante il fatto



L'interpretazione del complessivo testo costituzionale, come si vedrà, ha consentito di far emergere, comunque e al di là dell'arretratezza dei termini di cui all'art. 38, un disegno piuttosto completo di tutela delle persone con disabilità, in grado di coprire la maggior parte delle "conquiste" ottenute in campo giuridico a favore delle stesse persone: si tratta, tuttavia, di una manutenzione operata dal Giudice delle leggi simile alla riverniciatura di un oggetto ormai vecchio, che sarebbe più decoroso sostituire. Anche perché, a fronte di una moderna normativa che esige l'*inclusione* delle persone con disabilità, l'utilizzo di simili termini rischia di "acui(re) pregiudizi e stereotipi, ostacolando i processi di inclusione sociale"¹³.

Vale la pena ricordare, in chiusura, l'ottimo esempio dato dal legislatore laziale, che, probabilmente anche con la consapevolezza del valore culturale del linguaggio giuridico, ha imposto l'impiego *esclusivo* dei termini "disabilità" e "persone con disabilità" in tutte le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi, promuovendone, inoltre, "l'uso da parte degli enti pubblici"¹⁴.

2. La normativa costituzionale sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità alla luce della giurisprudenza costituzionale

2.1. La prima giurisprudenza costituzionale: l'interpretazione restrittiva delle norme costituzionali

Nella immobilità della normativa costituzionale, il diritto all'istruzione è riuscito ad ottenere un'ampia protezione grazie non soltanto all'interpretazione del testo costituzionale ma anche ad un legislatore che, a volte, si è dimostrato sensibile alle esigenze delle persone con disabilità.

che l'ordinamento italiano, al momento del deposito della sentenza della Corte costituzionale, avesse già ratificato la Convenzione ONU del 2006 che (...) fornisce una nuova definizione dei due concetti", 6.

¹² Per il quale dovrebbe valere ancor di più la necessità di "rinnovamento culturale" sottolineata da S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico*, cit., secondo la quale "le parole con cui si esprime il diritto hanno un peso culturale. Anzi più significativo di quello comune, se è vero come è vero che il primo influenza inevitabilmente il secondo", 103.

¹³ Così F. MASCI, *La tutela costituzionale*, cit., che critica, in generale, l'inappropriatezza dei linguaggi utilizzati con riferimento alle persone con disabilità, 162. In proposito, V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili tra Carta di Nizza e Convenzione delle Nazioni Unite*, in *Famiglia e diritto*, n. 3/2011, 315, sottolinea come la Convenzione ONU "prevede a monte la necessità di un'opera educativa nei confronti dell'intera società, al fine di prevenire l'insorgenza di forme di discriminazione dovute a mancanza di conoscenza".

¹⁴ Ci si riferisce alla legge regionale n. 10 del 2022, art. 5, comma 1, lett. c). Anche se, bisogna rilevare che tale imposizione non avrebbe, a rigore, la forza per vincolare le leggi successive, che potrebbero legittimamente discostarsi da essa.



Con la prima decisione di rilievo, la [sentenza n. 125 del 1975](#), la Corte, però, non si dimostra pronta ad una lettura *magis ut valeat* delle norme costituzionali.

Il ricorso del giudice penale - chiamato ad applicare la sanzione di cui all'art. 731 c.p. per inottemperanza all'obbligo scolastico, esteso anche ai bambini ciechi e sordomuti - poneva in dubbio la legittimità della norma che disponeva la "statizzazione delle scuole elementari per ciechi"¹⁵. Il giudice *a quo* riteneva tale norma in contrasto sia con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza, in quanto le scuole speciali avrebbero privato i bambini "dell'esperienza scolastica non soltanto come mezzo di istruzione ma anche di inserimento e adattamento sociale", sia con l'art. 34 Cost. che impone l'obbligo di istruzione inferiore gratuita per tutti, non essendo garantita la sufficiente diffusione delle scuole speciali e così facendo gravare i costi dell'istruzione sulle famiglie.

La Corte costituzionale, però, ha rigettato la questione, sottolineando che l'art. 3 Cost. impone di trattare diversamente situazioni differenti e perciò "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". Pertanto, la Corte mostrava di ritenere compatibile con la Costituzione un sistema scolastico differenziato per i ragazzi con disabilità¹⁶.

L'art. 34 Cost., poi, veniva interpretato letteralmente, in maniera assai restrittiva: l'obbligo di istruzione non graverebbe su tutti, ma andrebbe letto in connessione con il terzo comma dello stesso articolo, che riconosce il diritto di istruzione (superiore) per i "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi".

Alla Corte, inoltre, "appare ovvio rilevare che l'adempimento di tali obblighi" debba avvenire "nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti del bilancio".

I Giudici costituzionali, quindi, basandosi soltanto sui parametri indicati dal giudice *a quo*, hanno dato una lettura molto restrittiva, ritenendo di non poter "superare i limiti segnati dai

¹⁵ La riforma Gentile del 1923 stabilì l'estensione dell'obbligo scolastico ai ragazzi ciechi e sordomuti, disponendo l'adempimento di tale obbligo in appositi istituti autorizzati dal Ministero; nel 1952, con la legge n. 1463, impugnata nel giudizio che dà luogo alla [sent. 125 del 1975](#), le scuole per ciechi e sordomuti vengono statalizzate, pur restando scuole speciali. Negli anni Sessanta, le leggi 24 luglio 1962, n.1073 ("Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965") e 31 ottobre 1966, n. 942 ("Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970") prevedono stanziamenti per il funzionamento delle scuole speciali. In seguito, la legge 31 dicembre 1962, n.1859, istitutiva della scuola media statale, contempla classi differenziali per "alunni disadattati scolastici" (art. 12) e la legge 18 marzo 1968, n. 444, relativa alla scuola materna statale, istituisce sezioni o, per i casi più gravi, scuole speciali per i bambini da tre a cinque anni affetti da disturbi dell'intelligenza o del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali.

¹⁶ Secondo G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in (a cura di) Id., *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica*, Franco Angeli, Milano, 2019, i Costituenti avevano "verosimilmente accolta l'idea" degli istituti di istruzione specializzati per i ragazzi con disabilità, 38.



principi che essa desume dalle norme della Costituzione che sarebbero state violate". La Costituzione, pertanto, non garantirebbe l'istruzione alle persone con disabilità, ma il legislatore potrebbe (non "dovrebbe", quindi) intervenire per garantirla, anche prevedendo l'inserimento nelle scuole comuni (secondo la lettura avanzata dal giudice *a quo*) e, comunque, sempre nei limiti delle risorse disponibili.

I Giudici, poi, rafforzano la conclusione raggiunta sottolineando che la dichiarazione di illegittimità della normativa impugnata avrebbe comportato una situazione peggiore, eliminando la disposizione legislativa che aveva istituito scuole elementari con insegnanti specializzati per alunni ciechi.

I problemi legati alla scarsità di scuole speciali, con conseguente aggravio dei costi a carico delle famiglie, lungi dal violare il disposto sulla gratuità dell'istruzione inferiore, avrebbero potuto rilevare ai fini del giudizio penale come giustificati motivi per l'inadempimento dell'obbligo di istruzione. La stessa conclusione, si deve sottolineare, la Corte costituzionale l'aveva già raggiunta con riferimento all'istruzione obbligatoria di tutti: con le [sentenze 7/1967](#) e [106/1968](#) si era affermato che la gratuità dell'istruzione inferiore di cui all'art. 34 Cost. non esclude che di alcuni costi "collaterali" all'istruzione (quali, ad esempio, il trasporto o il costo dei libri e del materiale scolastico) si facciano carico i genitori. Con la conseguenza che le difficoltà economiche delle famiglie avrebbero potuto far escludere la responsabilità penale dei genitori per inadempimento dell'obbligo scolastico: il diritto all'istruzione obbligatoria, quindi, non sarebbe stato costituzionalmente garantito, non solo alle persone con disabilità, ma anche a quelle in situazione di disagiate condizioni economiche.

2.2. *L'intervento del legislatore ed il radicale cambio di rotta della Corte costituzionale.*

Il legislatore, nel frattempo, stava già intervenendo per modificare, gradualmente, il sistema¹⁷: la legge 30 marzo 1971, n. 118, ("Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili") ha previsto misure dirette a rendere

¹⁷ Con riferimento anche alle leggi di cui ci si occupa nel testo, S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 3 settembre 2012, 4, nota, infatti, come sia "il legislatore ad operare le svolte decisive", 4; C. COLAPIETRO in C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., rileva come all'inizio si sia assistito ad un inserimento "in tali casi anche «selvaggio»", per passare poi all'integrazione "che comportava" (...) "l'ingresso, adeguatamente preordinato, nelle classi normali", 41. L'A. sottolinea, però, che la stessa integrazione evoca "l'idea di un soggetto in situazione di «debolezza» che cerca di inserirsi in un ambiente adattandosi ad esso e che finisce per subire un tale processo di assimilazione del «diverso» alla società in cui vive". Ritiene che "nel nostro Paese la prassi dell'integrazione scolastica ha, di fatto, focalizzato l'attenzione sul problema del come realizzare l'adattamento dell'alunno disabile alla classe, concentrandosi, quindi, «sui deficit percepiti nel bambino in quanto causa di ostacoli alla partecipazione», e non, invece, sull'esigenza di una «radicale trasformazione sociale, culturale, pedagogica e curriculare della vita della scuola», collocando, in questa diversa prospettiva di approccio *inclusivo*, le barriere alla partecipazione all'interno dell'istituzione scolastica o, più in generale, nella società", 42.



possibile o comunque ad agevolare in generale l'accesso e la permanenza nella scuola (trasporto gratuito dalla abitazione alla scuola, accesso a questa mediante adatti accorgimenti ed eliminazione delle cosiddette barriere architettoniche, assistenza agli invalidi più gravi durante le ore scolastiche) prescrivendo, nel secondo comma, che, per quanto riguarda l'istruzione dell'obbligo, questa "deve 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". Il terzo comma disponeva, poi, che "sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie".

La legge 4 agosto 1977, n. 517, poi, testimonia un salto di qualità della normativa in questione: si passa dal mero inserimento all'integrazione scolastica¹⁸. Si dispone che "al fine di agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la promozione della piena formazione della personalità" per la scuola elementare (art. 2) e media (art. 7) "sono adottate forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di handicaps", da realizzarsi tra l'altro attraverso limitazioni numeriche delle classi in cui costoro sono inseriti e la predisposizione di particolari servizi oltre all'impiego di docenti specializzati. Con la medesima legge (art. 7, ultimo comma) sono espressamente abolite le classi differenziali.

Proprio su una di queste norme si incentra la sentenza che è stata considerata la "pietra miliare" in materia di istruzione delle persone con disabilità: la [sentenza n. 215 del 1987](#).

Questa volta la vicenda che ha dato origine alla questione di costituzionalità nasce da un ricorso al T.A.R. dei genitori di una ragazza maggiorenne con disabilità che si era vista negare la possibilità di ripetere l'anno scolastico, essendo stata respinta la richiesta di reinscrizione al primo anno di istruzione secondaria superiore. Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha sollevato, quindi, la questione di legittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 28 l. n. 118/1971 che prevedeva la mera facilitazione della frequenza degli "invalidi e mutilati civili" con riferimento all'istruzione superiore.

Le norme costituzionali indicate come parametro sono ancora una volta gli artt. 3 e 34 Cost, cui si aggiungono gli artt. 30 e 31 Cost. Quindi, si tratta del medesimo disposto costituzionale già esaminato poco più di dieci anni prima dai Giudici costituzionali, che questa volta viene letto, però, in maniera totalmente diversa, tanto che la dottrina ha sottolineato che con la [sentenza n. 215 del 1987](#) "i capisaldi delle precedenti pronunce giurisprudenziali siano non solo superati, ma addirittura considerati concettualmente erronei"¹⁹.

¹⁸ S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali*, cit., 4.

¹⁹ C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.* 1987, 3067



Certamente erronea, perché ormai “superata in sede scientifica”²⁰, risulta la concezione di una “radicale irrecuperabilità” delle persone con disabilità: la Corte, pertanto, ritiene di “importanza fondamentale” l’integrazione scolastica per il “recupero ed il superamento della emarginazione”, quantomeno attraverso la socializzazione.

L’art. 34 viene collegato all’art. 2 Cost., ove si menzionano le formazioni sociali entro le quali si svolge la personalità attraverso il godimento dei diritti inviolabili: tra tali formazioni viene annoverata dai Giudici costituzionali, appunto, la comunità scolastica.

Lo sviluppo della personalità, come l’apprendimento e la socializzazione, devono proseguire anche al di là della c.d. scuola dell’obbligo, non dovendo subire alcuna “artificiosa interruzione”. Infatti, l’art. 38 Cost., norma specifica di “chiara formulazione”, non si riferisce solo ad “un’educazione funzionale alla formazione professionale”, ma anche a quella “conseguibile attraverso l’istruzione superiore”. Alle attività di formazione professionale ed all’integrazione sociale, peraltro, deve contribuire, secondo Costituzione (art. 117), anche la legislazione regionale: si tratta di un’attività di “importanza fondamentale” soprattutto nei casi di disabilità gravi o gravissime per le quali “risultati concretamente impossibile l’apprendimento e l’integrazione nella scuola secondaria superiore”. Qui la Corte coglie l’occasione per sottolineare anche che gli impedimenti, compresi quelli cui fa riferimento l’art. 28 della l. n. 118/1971 sull’istruzione dell’obbligo, “vanno valutati esclusivamente in riferimento all’interesse” degli studenti con disabilità “e non a quello ipoteticamente contrapposto della comunità scolastica”.

La sopra esaminata [sentenza del 1975](#) viene totalmente sovvertita soprattutto con riferimento all’interpretazione dell’art. 34 della Costituzione: con una lettura che poi rimarrà incontrovertibile, i Giudici della Consulta affermano che capacità e merito (comma 3 dell’art. 34) non possono essere requisiti volti ad escludere dal raggiungimento dei gradi più alti degli studi le persone con disabilità, dovendo, invece, essere “valutati secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione” e solo dopo aver predisposto gli strumenti idonei (dall’inserimento nella scuola alle provvidenze cui fa riferimento lo stesso art. 34) a superare eventuali ostacoli derivanti dall’“iniziale posizione di svantaggio”. Lo sguardo della Corte si estende al di là dell’art. 34 Cost., ove si fa esplicito riferimento solo ad ostacoli di ordine economico che possono impedire il raggiungimento dei gradi più alti degli studi, completando il disegno costituzionale con il richiamo degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.: la “meta” del “pieno sviluppo della persona umana” attraverso “l’inserimento nella scuola e l’acquisizione di una compiuta istruzione” deve essere raggiunta dalla Repubblica anche rimuovendo tutti gli altri “ostacoli di altro ordine”.

Gli artt. 30 e 31 Cost., appositamente indicati come parametro dal Giudice *a quo*, probabilmente non occupano un posto di primo piano nell’economia della sentenza, ma

²⁰ Tutte le espressioni che, in commento alla sentenza, appariranno tra virgolette sono tratte direttamente dalla viva voce della Corte.



sembra importante la lettura che ne dà la Corte laddove afferma che “l’effettività” dei diritti all’istruzione ed alla formazione delle persone con disabilità va garantita “primariamente” dagli organi pubblici, attraverso misure economiche e altre provvidenze, ai sensi del primo comma dell’art. 31 Cost. Infatti, si sottolinea, i compiti di educazione ed istruzione, che l’art. 30 Cost. affida ai genitori, proprio nei casi di figli con disabilità potrebbero far apparire la famiglia, in concreto, come “inadeguata”.

Infine, anche l’art. 32 Cost. relativo alla salute, va interpretato come richiedente “l’integrazione negli istituti di istruzione superiore” dei ragazzi con disabilità, viste le positive evoluzioni comportate da tale misura nel senso dell’“ausilio al superamento od attenuazione” della disabilità.

Ma la vera novità della sentenza è che la Corte, leggendo la normativa costituzionale sin qui esaminata come “direttamente precettiva” ed univoca, non considera più la materia in esame (cioè l’istruzione delle persone con disabilità) come discrezionalmente disciplinabile dal legislatore e provvede ad incidere direttamente sulla disposizione legislativa che illegittimamente si limitava a prevedere che l’istruzione superiore fosse facilitata, anziché garantire che fosse assicurata.

Sentenze di questo tipo, denominate “sostitutive”, non sono frequenti, poiché è raro che la Corte si senta “in grado” di correggere, letteralmente, la disposizione approvata dal legislatore. Lo fa, è evidente, se ritiene incontrovertibile il disposto costituzionale (il parametro) che si ritiene violato dal legislatore.

Più frequenti, invece, risultano i moniti che il Giudice costituzionale rivolge al legislatore. In questo caso la Corte sembra muovere un accorato appello, sottolineando l’“importanza e l’urgenza” dell’intervento in materia di disabilità, affinché il legislatore ponga una “compiuta disciplina idonea a dare organica soluzione a tale rilevante problema umano e sociale”. Ciò che, di nuovo, non accade molto spesso, è che il legislatore dia un seguito al monito: ma, con la legge n. 104 del 1992 si è, invece, risposto all’ accorato appello della Corte²¹.

2.3. Il nuovo intervento del legislatore: la legge n. 104 del 1992 e la giurisprudenza costituzionale ad essa relativa

La legge n. 104/92, ancora oggi, pur riformata ed approfondita in alcune sue parti con riferimento ai vari ambiti in cui la disabilità può incidere, resta il quadro di riferimento normativo di base per la tutela delle persone con disabilità.

²¹ Ma, secondo C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in Dirittifondamentali.it, fasc. n. 2/2020, il legislatore con la legge n. 104 del 1992 avrebbe risposto al monito contenuto in un’altra sentenza della Corte costituzionale (la [n. 167 del 1991](#)), 129.



Tra le finalità perseguite dalla legge del 1992 vi è la *garanzia*, da parte della Repubblica, della *piena integrazione* anche nella scuola, perseguendo gli obiettivi del *recupero funzionale e sociale*.

Nonostante la terminologia (“persona handicappata”) e la definizione, incentrata sulla *minorazione* che causa “difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale e di emarginazione”, il legislatore compie realmente un passo in avanti disegnando un sistema di tutele, prestazioni e strumenti volti ad integrare nella società le persone con disabilità.

Con particolare riferimento all’ambito dell’istruzione, il legislatore ha mostrato di aver fatto proprio il disegno tratteggiato dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 215/1987](#).

L’art. 12, che nel titolo riconosce un diritto all’educazione ed all’istruzione, riguarda tutti i livelli di istruzione²² ed include anche “l’inserimento” dei bambini da 0 a 3 anni negli asili nido²³.

Si sottolinea che l’obiettivo dell’integrazione scolastica è “lo sviluppo delle potenzialità della persona” con disabilità “nell’apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione” e che le difficoltà di apprendimento o qualsiasi altra difficoltà derivante dalla disabilità *non può impedire* l’esercizio del diritto all’educazione. L’uso promiscuo dei termini “istruzione” ed “educazione” dovrebbe essere legato, da una parte, all’età (per i bambini da 0 a 3 anni, infatti, non si parla, in genere, di istruzione, bensì di educazione) e, dall’altra, verosimilmente, alla gravità della disabilità (in caso di disabilità gravissime l’obiettivo della vera e propria istruzione potrebbe risultare, di fatto, irraggiungibile).

Si prevedono, infine, gli istituti della “scuola in ospedale” e “scuola a domicilio”, inizialmente applicati solo all’istruzione dell’obbligo²⁴.

²² Compresa l’istruzione universitaria per effetto della novella portata dalla l. n. 17 del 1999.

²³ Anche se il secondo comma dell’art. 13, poi, configura l’integrazione scolastica in tale fascia d’età come non obbligatoria, rimettendone la realizzazione agli enti locali ed alle unità sanitarie locali, che *possono* “prevedere l’adeguamento dell’organizzazione e del funzionamento degli asili nido alle esigenze dei bambini” con disabilità “al fine di avviarne precocemente il recupero, la socializzazione e l’integrazione, nonché l’assegnazione di personale docente specializzato e di operatori e assistenti specializzati”. Successivamente, anche la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 467 del 2002](#), ha considerato pacifico che il diritto all’educazione fosse riconosciuto anche ai bambini con disabilità, riconoscendo loro l’indennità di frequenza degli asili nido.

²⁴ Poi estesi, sia per quanto concerne la platea dei “destinatari” che con riguardo alle modalità di fruizione del diritto all’istruzione scolastica. L’istruzione in ospedale è un servizio che, già con la legge n. 104, deve essere assicurato anche a studenti senza disabilità, che presentino i requisiti per ottenerla, mentre l’istruzione domiciliare - da non confondere con l’istruzione familiare oggi regolata dal d.lgs. n. 76/2005 (art. 1, comma 4) - era garantita soltanto agli studenti con disabilità. Ora, invece, riguarda tutti: “bambine e bambini, alunne e alunni, studentesse e studenti” “per i quali sia accertata l’impossibilità della frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione, anche non continuativi, a causa di gravi patologie certificate” e può essere garantita “anche attraverso progetti che possono avvalersi dell’uso delle nuove tecnologie” (d.lgs. n.



L'art. 13, poi, appare centrale in quanto, attraverso l'indicazione dei "mezzi" per realizzarla, mostra in cosa consista, concretamente, l'integrazione scolastica.

Anche la legge n. 104 del 1992 è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, superandolo quasi indenne.

La legge quadro è stata, innanzi tutto, immediatamente impugnata da parte regionale per la ritenuta invasione delle competenze legislative riservate dalla Costituzione in diverse materie. Con la [sentenza n. 406 del 1992](#) la Corte costituzionale ha rigettato il ricorso della Regione Lombardia, sottolineando che "la legge, rispondendo ad un'esigenza profondamente avvertita, è diretta ad assicurare in un quadro globale ed organico la tutela" delle persone con disabilità, con ciò necessariamente incidendo su diversi ambiti materiali, anche regionali. Ma tale legge è legittimata dal perseguimento di un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile "quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali" delle persone con disabilità. E, si aggiunge, tutti gli enti territoriali (Regioni, enti locali) devono concorrere "ad assicurare l'effettivo soddisfacimento dell'interesse medesimo". Questa pronuncia non sembra superata per effetto della riforma delle competenze costituzionali di Stato e Regioni avvenuta nel 2001, potendosi ancora utilizzare la competenza esclusiva statale di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale) quale titolo di legittimazione della normativa statale.

Nel 2001 la legge 104 viene nuovamente sottoposta al giudizio di costituzionalità dal Tribunale amministrativo Regionale toscano che dubita della conformità a Costituzione della norma (art. 14, primo comma, lett. c, poi ripresa dal T.U. del 1994) che preclude ai ragazzi con disabilità di assolvere l'obbligo scolastico oltre il diciottesimo anno di età. Tale norma si porrebbe in contrasto, in particolare, con gli artt. 34 e 38 della Cost. che non indicano limiti temporali all'assolvimento dell'obbligo scolastico "e garantiscono comunque che l'istruzione

66/2017, art. 16). Le azioni per garantire tale diritto devono essere individuate dalle istituzioni scolastiche, in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, gli Enti locali e le aziende sanitarie locali. Il progetto di concreta attuazione è elaborato dal Consiglio di classe, approvato dal Consiglio di Istituto e presentato al Comitato Tecnico Regionale ai fini del finanziamento. Esso deve coinvolgere insegnanti della classe (in orario eccedente il normale servizio) e, in mancanza, docenti di altre classi o scuole. Il d.m. n. 461 del 2019, nel porre le linee di indirizzo, indica che per gli studenti con disabilità certificata l'istruzione domiciliare "potrà" essere garantita dall'insegnante di sostegno. Le norme non sembrano configurare come obbligatoria per i docenti, in generale, l'attività di istruzione domiciliare; tuttavia, il Tribunale di Roma, con ordinanza del 17 aprile 2018 ha ritenuto che il docente di sostegno sia obbligato a recarsi al domicilio dell'alunno con disabilità grave per tutte le ore di sostegno previste dal P.E.I. Anche il Giudice amministrativo ha più volte risolto alcune controversie sottolineando come la scuola (in particolare, il dirigente scolastico) debba adoperarsi a reperire i docenti, anche in altre scuole, e, in ogni caso, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado siano obbligate ad "offrire il servizio" di istruzione domiciliare (si vedano, ad esempio, T.A.R. Lazio, n. 3564 del 24 marzo 2021 e n. 7052 del 14 giugno 2021).



inferiore sia impartita per almeno otto anni”. I Giudici costituzionali, con la [sentenza n. 226](#), rilevano che il legislatore ha disposto alcune agevolazioni per gli studenti con disabilità, consentendo che potessero completare la scuola dell’obbligo anche fino al compimento del diciottesimo anno di età (invece dei quattordici) e che possano ripetere la frequenza alla stessa classe per tre anni (anziché due). Secondo il ragionamento della Corte, al compimento della maggiore età verrebbe meno il dovere ma non il diritto all’istruzione, che può essere esercitato attraverso la frequenza di corsi per adulti (con tutte le misure di sostegno garantite dalla l. n. 104) finalizzati al conseguimento del diploma. La frequenza di corsi per adulti, per la persona con disabilità “che abbia raggiunto la maggiore età, assume una funzione tanto più rilevante, in quanto consente, in modo certamente più incisivo rispetto alla frequenza di classi composte da tredici quattordicenni, il raggiungimento dell’obiettivo cardine della legge quadro in ambiti il più possibile omogenei. Infatti, l’integrazione scolastica della persona maggiorenne” con disabilità “può dirsi realmente funzionale al successivo inserimento in società e nel mondo del lavoro qualora avvenga in un contesto ambientale che anche sotto il profilo dell’età sia il più vicino possibile a quello nel quale detta persona sarà accolta e che certamente è il più idoneo a favorire il completamento del processo di maturazione”.

La Corte ricostruisce, quindi, in maniera ineccepibile la *ratio* della normativa, giustificandone la conformità a Costituzione; ciò nonostante, si deve rilevare che ancora oggi permane la preoccupazione di molti genitori di ragazzi con gravi disabilità che, compiuta la maggiore età, si vedono “costretti” ad uscire dalla scuola, non risultando efficiente il sistema di “presa in carico” extrascolastico²⁵.

2.4. La Corte costituzionale ricostruisce il “fondamentale” diritto all’istruzione delle persone con disabilità

Tra gli strumenti per la realizzazione del diritto all’istruzione degli studenti con disabilità, la legge 104 del 1992 e la normativa che l’ha preceduta hanno previsto le attrezzature e i materiali didattici, il trasporto scolastico, gli assistenti per l’autonomia e la comunicazione e, soprattutto, i docenti specializzati di sostegno.

²⁵ Si veda, in tal senso, S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all’istruzione e all’integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano, 2012, ove, ricordando il superamento della concezione “patologica” della ripetenza, osserva come si sia andata affermando la prassi di impugnare la promozione del figlio con disabilità grave da parte dei genitori preoccupati per la carenza di strutture in grado di continuare il “percorso di sviluppo e di integrazione sociale iniziato a scuola”, 281. Sembra, infatti, che non abbiano ottenuto effettività le norme, contenute anche nella legge n. 104/92, che mirano a collegare la scuola con il mondo esterno: ad es. l’art. 14, primo comma lett. a) prevede “l’attivazione di forme di orientamento particolarmente qualificate” per la persona con disabilità “con inizio almeno dalla prima classe della scuola secondaria di primo grado”.



Quasi tutti questi strumenti, che danno corpo al diritto all'istruzione delle persone con disabilità, sono stati, nel tempo, coinvolti in giudizi di costituzionalità.

Il docente di sostegno è considerata figura centrale ed indispensabile per l'effettività del diritto all'istruzione dei ragazzi con disabilità, come ha sottolineato la stessa Corte costituzionale con la [sentenza n. 52 del 2000](#)²⁶. Tanto che con la successiva [sentenza n. 80 del 2010](#) la Corte, decisione accolta con entusiasmo dalla dottrina non più abituata a leggere sentenze "di spesa"²⁷, dichiara illegittima la normativa statale che, modificando, tra l'altro, anche quanto previsto dalla legge n. 104/92²⁸, "stabil(isce) un limite massimo invalicabile

²⁶ In tale giudizio si chiedeva l'equiparazione dei corsi di studio non universitari per la specializzazione come docenti di sostegno ai corsi universitari, per poter usufruire del regime di riscatto a fini pensionistici del periodo di tempo corrispondente al corso di specializzazione. La Corte, dopo aver valutato che l'impiego di docenti specializzati è legislativamente previsto come misura "per agevolare l'attuazione del diritto e la promozione della piena formazione" degli studenti con disabilità, rimarca che "i particolari titoli di specializzazione per l'adempimento delle ineliminabili (...) forme di integrazione e di sostegno a favore" degli studenti con disabilità "costituiscono requisiti per l'utilizzazione dei docenti in tali funzioni, con conseguente obbligo per l'Amministrazione di provvedersi degli insegnanti di sostegno forniti di idonei titoli di specializzazione". Pertanto, a seguito di questa decisione, veniva consentito il riscatto dei corsi di studio per docenti di sostegno, anche se non gestiti dalle Università. Il sistema, come è noto, è poi mutato nel senso di prevedere appositi corsi universitari per la specializzazione al sostegno. Recentemente, si sta affiancando un sistema parallelo di specializzazione la cui offerta formativa, erogata da INDIRE, è indirizzata ai docenti precari privi di specializzazione che già operano nelle scuole. Tale ultima disciplina è stata adottata con decreto-legge, ed è attualmente in attesa di conversione da parte del Parlamento.

²⁷ Ad esempio, C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 140. Vi è da ricordare, però, che la decisione in esame ha sollevato anche qualche perplessità: si veda, in proposito, A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile. Nota a Corte cost. n. 80 del 2010*, in [Rivista AIC](#), n. 04 del 2010, ove sottolinea che simile sentenza di accoglimento parziale non è meno "pericolosa" delle sentenze additive nel consentire al Giudice costituzionale di invadere il campo del legislatore entrando nel merito politico delle sue scelte.

²⁸ Il giudice *a quo* mette in luce un principio ricavabile dalla legge n. 104/92 e dalla l. n. 449 del 1997, in base al quale il supporto prestato allo studente con disabilità, ed in particolare quello del docente di sostegno, deve essere commisurato alla gravità della disabilità. Questo principio è accolto e applicato dai Giudici costituzionali nella sentenza in esame, sottolineando che la possibilità di accordare ore aggiuntive di sostegno "non si estende a tutti i disabili a prescindere dal grado di disabilità, bensì tiene in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetta la persona *de qua*". Nota C. Colapietro, in C. Colapietro, F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., che questa circoscrizione della portata della pronuncia agli studenti con disabilità grave denota ancora una certa prudenza della Corte nelle sentenze di spesa, 132. Sembra il caso di aggiungere che il riferimento alla gravità della disabilità non deve dar luogo a "prassi" decisamente illegittime per le quali alcune prestazioni sono escluse - probabilmente sempre allo scopo di "tagliare le spese" - per gli studenti con disabilità lieve. Si veda, ad esempio, il caso risolto con la sentenza del Tribunale di Ancona n. 501 del 2024, che ha disapplicato il regolamento comunale "nella parte in cui limita la concessione dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale ai soli alunni/studenti frequentanti le scuole di ogni ordine e grado portatori di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. n. 104/92". Allo stesso modo, è illegittimo



relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno, comporta(ndo) automaticamente l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurino al disabile grave il miglioramento della sua situazione nell'ambito sociale e scolastico". La deroga prevista dalla l. n. 449/97, infatti, rappresentava proprio "uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave".

La decisione è di grande rilevanza perché ci si poteva aspettare, come prospettato dalla difesa erariale, che la Corte si sarebbe sottratta all'adozione di una pronuncia in grado di provocare maggiori e rilevanti spese a carico del bilancio statale²⁹, ripiegando sul rispetto della discrezionalità del legislatore nell'individuazione degli strumenti più idonei per tutelare le persone con disabilità. La Corte costituzionale, invece, imbocca con fermezza un'altra strada: la discrezionalità del legislatore incontra un limite invalicabile nel "nucleo indefettibile di garanzie" da riconoscere agli studenti con grave disabilità, che, nel caso di specie, è intaccato proprio dall'eliminazione della possibilità di assumere in deroga insegnanti di sostegno.

La difesa erariale, inoltre, cercava di dimostrare che fosse stata predisposta, con la legge n. 104/92, una serie di interventi in favore degli studenti con disabilità³⁰, la cui molteplicità comporterebbe la necessità di distribuire le risorse economiche disponibili senza possibilità di concentrarle sull'attribuzione di insegnanti di sostegno per un numero di ore predeterminate.

il regolamento comunale che esclude le scuole paritarie dall'assistenza all'autonomia e la comunicazione fornite dal Comune (T.A.R. Lazio, sentenze nn. 15710 e 15716 del 2022).

²⁹ Si ricordi che la stessa legge n. 104, all'art. 13, comma 4, subordinava il numero dei posti da sostegno per la scuola secondaria di secondo grado ai limiti delle risorse finanziarie stanziare dall'art. 42, comma 6, lett. h) della stessa legge. In dottrina, la legge n. 104/92 è stata criticata proprio sotto questo profilo, in quanto il previsto limite delle risorse di bilancio ha reso chiaro che non si trattava di spese obbligatorie: sul punto, R. BELLÌ, *La sentenza della Corte costituzionale n. 106 e il «pieno sviluppo della persona» nonostante la disabilità*, in *Giur. cost.*, 1992, 2416 ss. In generale, deve osservarsi che la giurisprudenza costituzionale si è mostrata spesso rispettosa delle politiche di "rigore finanziario", soprattutto in periodi di crisi, ma non ha esitato nemmeno a "sanzionare" scelte di riduzione delle spese per il soddisfacimento di diritti (si veda, in proposito, l'analisi di alcune decisioni da parte di R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo Corte costituzionale n. 275/2016*, in *le Regioni*, n. 3/2017, 597 ss.).

³⁰ Indicando specificamente: l'istituzione, per i minori ricoverati, di classi ordinarie quali sezioni staccate della scuola statale (art. 12, comma 9); la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, eccetera (art. 13, comma 2, lett. a); la dotazione alle scuole e alle università di attrezzature tecniche e di sussidi didattici (art. 13, comma 1, lett. a); l'obbligo per gli enti locali di garantire l'attività di sostegno con assegnazione di docenti specializzati (art. 13, comma 3); lo svolgimento di attività didattiche con piani educativi individualizzati (art. 13, comma 5); l'organizzazione dell'attività didattica secondo il criterio della flessibilità nell'articolazione delle classi e delle sezioni in relazione alla programmazione scolastica individualizzata (art. 14, comma 1, lett. b); la continuità educativa tra i diversi gradi di scuola (art. 14, comma 1, lett. c).



Sembra, pertanto, che la decisione della Corte, disattendendo tale argomentazione, abbia ribadito il ruolo essenziale del docente di sostegno.

La sentenza appena ricordata ha avuto vasto seguito da parte dei Giudici, ordinario e amministrativo, impegnati a far fronte al, sempre vasto, contenzioso relativo all'effettiva realizzazione del diritto all'istruzione delle persone con disabilità³¹.

La sentenza che maggiormente ha destato l'attenzione e l'ammirazione³² della dottrina è stata, poi, la [n. 275 del 2016](#)³³.

Si temeva, infatti, che a causa della riforma dell'art. 81 Cost. avvenuta nel 2012 (che ha introdotto il vincolo del c.d. pareggio o equilibrio di bilancio) potesse avvenire un passo indietro nella giurisprudenza costituzionale³⁴ che aveva costretto il legislatore ad utilizzare risorse finanziarie per la copertura almeno del nucleo essenziale dei diritti, come avvenuto con la [sentenza n. 80 del 2010](#). Invece la Corte costituzionale, casomai, compie un passo in avanti, scolpendo una severa e ferma regola per il legislatore³⁵: "è la garanzia dei diritti

³¹ Si vedano, in proposito, C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 140 ss., L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2015, 10 e ss., F. GIRELLI, *La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità*, in [Dirittifondamentali.it](#), fasc. 3/2020, 100 ss., ID., *Disabili a scuola: il Consiglio di Stato "segue" la Consulta*, in [www.consultaonline](#), fasc. unico, 2010, ID., *Sul seguito delle decisioni d'incostituzionalità: il caso delle ore di sostegno per gli studenti disabili*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2011, nonché ID., in C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., 139 ss., M. LOTTINI, *Scuola e disabilità. I riflessi della sentenza 80 del 2010 della Corte costituzionale sulla giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Foro amm. (T.A.R.)*, n. 7/2010, 2403 ss.

³² C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., la definisce decisione "storica", presentandosi come "il punto più alto del cammino della Corte nell'affermazione del nuovo diritto alla socializzazione del disabile", 142.

³³ V., in *Giur. cost.* n. 6 del 2016, le note di commento di L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, 2339 ss. e A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, 2343 ss. Si vedano, inoltre, D. AMOROSO, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in [SIDIBlog](#), 7 febbraio 2017, ove si critica la sentenza in esame "per il ruolo del tutto marginale cui è stata relegata la Convenzione", L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in [Diritti Regionali](#), n. 2/2017, F. Blando, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in [federalismi.it](#), n. 10/2017.

³⁴ Lo ricordano, fra gli altri, L. MADAU, *"E' la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1/2017, 1 ss. e 8 ss. Sugli effetti della riforma dell'art. 81 Cost. nei confronti dei diritti sociali, ampiamente, 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 questa [Rivista 2017/I](#), 105 ss.; F. GAMBARDILLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [Nomos](#), n. 1/2017, 5.

³⁵ F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, ritiene che tale affermazione sia "idonea potenzialmente ad operare come regola «di sistema» in tutti i casi in cui esigenze di



incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione".

Nel caso di specie è il trasporto dei ragazzi con disabilità a costituire (parte, visto quanto si è già detto *supra* sul docente di sostegno) del nucleo essenziale ed incomprimibile del diritto all'istruzione³⁶: il servizio di trasporto scolastico dei ragazzi con disabilità, apprestato dalla Provincia, rischiava di non poter più essere assicurato a causa di una norma regionale che subordinava l'erogazione di un contributo regionale alle spese per il servizio stesso alle disponibilità determinate, di volta in volta, dalle leggi di bilancio. Come osservato³⁷, l'illegittimità della norma regionale sta proprio nell'incertezza e nell'indeterminatezza del finanziamento regionale, che "trasforma l'onere della Regione in una posta aleatoria ed incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti predeterminati dalla legge, risolvendosi nell'illegittima compressione del diritto, la cui effettività non potrebbe essere finanziariamente condizionata"³⁸.

Probabilmente è stata la pronuncia appena esaminata ad ispirare la Regione Veneto nella proposizione del ricorso nei confronti di una legge di bilancio statale che prevedeva un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni (passate dalle Province alle Regioni ed affidate, generalmente, ai Comuni) relative all'assistenza per l'autonomia e la

attuazione dei diritti costituzionali ed esigenze finanziarie dovessero porsi in contrapposizione", 2503. Secondo E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali*, cit., la Corte, nella pronuncia in esame, determina un "ordine di precedenza in favore dei diritti sociali" che "non può non imporsi anche agli organi dell'amministrazione ed allo stesso legislatore, che devono tenerne conto", 122. Diversamente, A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 gennaio 2017, osserva che "l'adeguamento alla sentenza appare confinato unicamente alla necessaria individuazione delle risorse da destinare alle spese di trasporto dei disabili verso i luoghi deputati all'istruzione" (...) "Un diverso effetto vincolante (...) si sarebbe potuto avere a condizione di ampliare la vincolatività della decisione – attraverso una sorta di dichiarazione «additiva» – con un esplicito richiamo anche alla legislazione statale", 5. La decisione, in ogni caso, ha avuto seguito nella giurisprudenza non solo amministrativa - che ha fatto prevalere le esigenze degli studenti con disabilità su quelle di natura finanziaria -, ma anche contabile: si veda sul punto, A. FONZI, *Il diritto all'istruzione dei disabili fra discriminazione e tagli di bilancio. Esiste un diritto alla differenza?* in [Dirittifondamentali.it](#), fasc. 2/2023, 718 e 724.

³⁶ Secondo A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [federalismi.it](#), n. 10 del 2017, in maniera apodittica, poiché l'affermazione "che il trasporto dei disabili attenga al nucleo inviolabile di un diritto fondamentale viene assunta come una verità autoevidente senza alcuna necessità di argomentazione", 11. L'A., infatti, si preoccupa per gli effetti che l'affermazione potrà creare, in generale, sul bilancio statale, anche se sottolinea che, nel caso di specie, non sono state imposte nuove spese, trattandosi della diversa e corretta allocazione di risorse già presenti, 13.

³⁷ A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo*, cit., 4.

³⁸ Così si legge nella sentenza, al punto 11 del *considerato in diritto*.



comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, in quanto non consentirebbe alle Regioni di programmare adeguatamente il servizio. La Corte, richiamando tutta la giurisprudenza pregressa (dalla [215/87](#) alla [275/2016](#)), con la [sentenza n. 83 del 2019](#), ritiene non irragionevole lo stanziamento delle risorse di anno in anno da parte dello Stato. Fermo restando che anche l'assistenza alle persone con disabilità (nella specie, quella prestata dall'assistente per l'autonomia e la comunicazione) costituisce parte del nucleo incompressibile³⁹ di un diritto che la Corte definisce "fondamentale"⁴⁰ (quello all'istruzione delle persone con disabilità) e deve essere integralmente finanziata, è legittimo che lo Stato valuti discrezionalmente l'assegnazione delle risorse agli enti territoriali, che, comunque, come si è dimostrato nel giudizio che ha dato luogo alla decisione, garantisce ogni anno⁴¹.

Come è stato sottolineato⁴², la Corte costituzionale non smentisce quanto affermato con la precedente [sentenza n. 275 del 2016](#), trattando diversamente lo Stato e le Regioni, bensì

³⁹ A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in [Dirittifondamentali.it](#), fasc. 3/2022, nota come nella [sentenza 83/2019](#) la Corte costituzionale precisi l'assunto sulla incompressibilità dei diritti da parte del bilancio scolpito nella [sentenza n. 275 del 2016](#), facendo riferimento, piuttosto, ad un "nucleo incompressibile" del diritto all'istruzione del soggetto con disabilità, 58.

⁴⁰ La Corte costituzionale qualifica ripetutamente il diritto all'istruzione delle persone con disabilità come "fondamentale" allo scopo di farlo prevalere su altri beni o valori costituzionalmente protetti. A ben vedere, però, l'aggettivo "fondamentale" è utilizzato dalla Costituzione soltanto con riferimento al diritto alla salute (art. 32 Cost.). Per il significato da attribuire al termine "fondamentale" (da non confondere con l'inviolabilità) si vedano P. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *Id. Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, II ed., Padova, 2008, 1 ss., D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, IV ed., Torino, 2021, *Id.*, *Il «fondamentale» diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?* in *Quad. cost.*, 2022, 839 ss., ove si spiega come la prevalenza del diritto alla salute non sia sempre da ascrivere all'attributo della fundamentalità, potendosi spesso giustificare attraverso altri disposti costituzionali, *Id.*, *La fundamentalità del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso Ilva ai tempi della pandemia*, in (a cura di) D. Morana, *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, II ed., Napoli, 2023, 167 ss.

⁴¹ Come evidenziato da E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3 del 2019, la Regione aveva ritenuto lesiva della propria autonomia finanziaria la previsione annuale del finanziamento, in quanto non permette alle Regioni di programmare il servizio. La Corte riafferma la necessità di "una stabile programmazione dei relativi servizi in coerenza con la rilevanza dei valori costituzionali in gioco", ma rigetta la questione "in considerazione della complessa fase di passaggio dalle Province alle Regioni delle funzioni relative agli alunni con disabilità", 818-819. L'A. annota criticamente il fatto che la Corte costituzionale riduce il parametro di costituzionalità al solo art. 38 Cost., mentre, come si è visto anche *supra*, in passato fondava il diritto all'istruzione delle persone con disabilità su un complesso piuttosto esteso di norme costituzionali, 822. Critico nei confronti di tale decisione D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità. I diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, 2023, 78, per non avere la Corte imposto allo Stato la programmazione triennale che garantirebbe alle Regioni la possibilità di assicurare in concreto l'assistenza alle persone con disabilità.

⁴² A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili (sentenza 11 aprile 2019, n. 83)*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2019, mette in luce la "perfetta coerenza della linea argomentativa che conduce ad opposte conclusioni", 1231 ss.



ritiene decisivo il fatto che il finanziamento delle funzioni di assistenza agli studenti con disabilità risulti effettivo e stabile.

Pur non incidendo direttamente sulla consistenza del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, si deve tener conto anche della [sentenza n. 127 del 2023](#), che chiama la Corte ad occuparsi nuovamente dell'assistenza per l'autonomia e la comunicazione agli studenti con disabilità, appena considerata (con la [sentenza n. 83/2019](#)) parte del nucleo incompressibile del diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

La decisione ricostruisce con grande cura la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione, mettendo in luce che si tratta di una figura professionale che non è mai stata disciplinata in modo organico a livello nazionale, nonostante la sempre crescente attenzione per i "processi di inclusione scolastica degli alunni con disabilità". Di conseguenza, si erano andate affermando regolamentazioni diversificate non solo tra Regioni, ma anche tra Comuni. Per questo il d.lgs. n. 66/2017 ha prescritto il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata per individuare «i criteri per una progressiva uniformità su tutto il territorio nazionale della definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e per la comunicazione personale (...) anche attraverso la previsione di specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento dei compiti assegnati (...)». Questa disposizione però, rimarca la Corte, è rimasta inattuata.

La Regione Molise, in assenza di una disciplina uniforme a livello nazionale è intervenuta, con legge n. 10 del 2022, a disciplinare la figura ed il reperimento da parte degli enti locali dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione per gli alunni con disabilità, prevedendo l'istituzione di apposito albo regionale.

La Corte dichiara interamente incostituzionale la legge della Regione Molise n. 10 del 2022 per illegittimità consequenziale anche delle disposizioni non impugnate, che risulterebbero prive, altrimenti, "di autonoma rilevanza e significatività".

Il rammarico dei Giudici costituzionali per l'esito della decisione sembra messo nero su bianco laddove si legge: "al di là delle pur apprezzabili finalità, l'intervento normativo regionale in esame viene effettivamente a violare i principi fondamentali in materia di professioni" e "non è conforme alle statuizioni di questa Corte in ordine al riparto di competenze fra Stato e regioni nella materia in questione"⁴³. L'esito, infatti, non avrebbe potuto essere diverso, considerando la più che decennale giurisprudenza costituzionale sulla riconducibilità della materia "professioni" alla competenza concorrente di Stato e Regioni⁴⁴.

⁴³ Punto 4 del *considerato in diritto*.

⁴⁴ V. C. PETRILLO, *Profili costituzionali del turismo*, Napoli, 2019, ove si passa in rassegna la giurisprudenza costituzionale che ha fermamente e reiteratamente ricondotto l'individuazione delle figure professionali in materia di turismo (tanto da escludere anche la legittimità degli albi regionali con funzione di individuazione della professione) alla competenza di principio statale. Ciò ha comportato, rispetto al regime precedente la riforma costituzionale del 2001, una perdita di competenze per le Regioni, in contrasto con lo spirito della riforma che tendeva ad ampliare, in generale, le competenze (almeno legislative) delle Regioni.



3. *L'influenza del diritto sovranazionale ed internazionale in materia di istruzione delle persone con disabilità*

Le fonti internazionali e sovranazionali hanno, generalmente, un rango sopraelevato rispetto alla legislazione interna, come si è potuto evincere anche dal fatto che spesso, nei giudizi che si sono innanzi esaminati, sono state richiamate come parametro fonti internazionali (particolarmente, la Convenzione ONU del 2006).

3.1. *L'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali.*

L'Unione europea dispone di competenze ridotte in materia di istruzione⁴⁵ e quindi, nonostante le importanti politiche in tema di disabilità⁴⁶, soprattutto in chiave antidiscriminatoria, non sembra aver inciso, finora, in maniera rilevante sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

Basti pensare che, nonostante si sia esplicitato in diverse occasioni che l'istruzione all'interno dell'Ue debba avere un carattere inclusivo⁴⁷, ancora diversi Stati membri consentono un'istruzione separata dei ragazzi con disabilità⁴⁸.

⁴⁵ Ai sensi del par. 1 dell'art. 165 TFUE "l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche". La limitata competenza dell'Ue in materia di istruzione dovrebbe rilevare anche in relazione al fatto che la stessa Ue ha aderito alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità: infatti, come ha osservato la Corte costituzionale nella [sentenza n. 236 del 2012](#), la Convenzione ONU "vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea" anche se "limitatamente agli ambiti di competenza" dell'Ue.

⁴⁶ Per una ricostruzione delle politiche dell'Unione europea in materia di disabilità si rinvia a R. CERA, *Tutela e non discriminazione delle persone con disabilità nella normativa dell'Unione europea*, in (a cura di) C. Colapietro, A. Salvia, *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità. A vent'anni dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104*, Napoli, 2013, 317 ss., D. FERRI, *L'Unione europea e i diritti delle persone con disabilità: brevi riflessioni a vent'anni dalla prima "Strategia"*, in *Politiche sanitarie*, n. 2/2016, 118 ss., G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 69 ss., C. COLAPIETRO, in C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., 58 ss., S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?*, cit., 45 ss., A. RICCARDI, *Disabilità e non discriminazione. L'evoluzione della regolazione dell'Unione*, in [Quaderni del Dipartimento jonico](#), n. 13/2020, 312 ss., A. LAMBERTI, [Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela multilevel](#), in questa [Rivista](#), 2022/III, 1185 ss.

⁴⁷ In tal senso si vedano i contributi citati alla nota precedente, nei quali si citano, ad esempio, la Risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli Stati membri del 31 maggio 1990 relativa all'integrazione dei ragazzi con disabilità nel sistema scolastico ordinario, la Strategia europea per la disabilità 2010-2020 approvata nel 2010 e la più recente Strategia per la disabilità 2021-2030, ove si afferma, tra l'altro, che "a livello dell'UE l'istruzione inclusiva è una priorità della politica dell'istruzione".



Oltre alla grande efficacia dimostrata dalle politiche dell'Unione contro le discriminazioni, soprattutto nel mondo del lavoro⁴⁹, si deve ricordare l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ormai "parificata", in efficacia, ai Trattati⁵⁰. Nel ribadire il divieto di discriminazioni a causa della disabilità (art. 21, primo comma), la Carta sancisce il diritto all'istruzione di "ogni persona" – diritto che comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria – e quello di accesso alla formazione professionale continua⁵¹ (art. 14). Inoltre, l'art. 26 stabilisce 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"⁵².

In tal modo, l'Unione europea si propone di affrontare la disabilità non fermandosi a reprimere le discriminazioni, ma prefigurando l'obiettivo di "un pieno coinvolgimento del disabile all'interno del contesto comunitario, attraverso la valorizzazione della sua capacità di autonomia", anche se "a fronte di simili impegni non (ha) sempre fatto seguito l'adozione di misure concrete e incisive"⁵³. La stessa Commissione ha ammesso che "il diritto dell'UE presenta un vuoto normativo quanto alla garanzia della parità di trattamento delle persone con disabilità al di fuori dell'ambito dell'occupazione", citando, tra gli esempi, l'ambito dell'istruzione⁵⁴.

⁴⁸ Anche se la situazione sembra in via di superamento: si veda, sul tema, S. TROILO, *Uno sguardo oltre i confini. La sostenibilità dell'inclusione scolastica in Europa*, in (a cura di) G. Matucci, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., soprattutto 182 ss.

⁴⁹ Grazie, in particolare, alla direttiva 2000/78/CE, considerata fondamentale nell'impedire discriminazioni in ambito lavorativo, si è imposta l'adozione di misure appropriate per adattare il luogo ed il tipo di lavoro alla persona con disabilità (salvo che dette misure non comportino oneri finanziari sproporzionati).

⁵⁰ Anche se, come nota N. MACCABIANI, *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 8 giugno 2015, 10, tale forza giuridica della Carta viene, quanto meno, mitigata dall'art. 51 della stessa, che ne restringe l'ambito di applicazione, oltre che alle istituzioni ed organi dell'Unione, "agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione".

⁵¹ Per un commento a tale articolo, sebbene relativamente ad un periodo in cui la Carta dei diritti fondamentali non aveva ancora assunto la stessa efficacia dei Trattati, si veda C. PETRILLO, *Il diritto all'istruzione ed alla formazione professionale nella Carta europea dei diritti fondamentali e nella Costituzione italiana*, in (a cura di) A. D'Atena, P. Grossi, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2004, 247 ss.

⁵² Su tale disposto si veda M. OLIVETTI, *Art. 26 - Inserimento dei disabili*, in (a cura di) R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, *L'Europa dei diritti. Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp., nonché, per alcuni spunti, V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili*, cit., 317.

⁵³ In questi termini, F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in [federalismi.it](#), n. 24/2021, 176.

⁵⁴ Così si legge nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni "Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" del 3 marzo 2021.



3.2. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), invece, attraverso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha inciso maggiormente in materia di istruzione delle persone con disabilità. Ciò sembra paradossale, se si considera che l'art. 14 della Convenzione non menziona espressamente la disabilità tra le cause di discriminazione⁵⁵ e che il diritto all'istruzione è sancito, in maniera non particolarmente comprensiva, nell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1⁵⁶: la base giuridica, quindi, non sembra molto ampia. Ciò nonostante, garanzie differenti da quelle riguardanti specificamente le persone con disabilità sono state estese a coprire le esigenze di queste ultime⁵⁷. La Corte EDU, quindi, è stata chiamata più volte ad occuparsi di violazioni da parte degli Stati del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, mostrando una giurisprudenza oscillante, a volte incline a rispettare la discrezionalità degli Stati nello stabilire le misure atte a garantire l'istruzione alle persone con disabilità, altre volte condannando la insufficiente garanzia del diritto all'istruzione di dette persone. La Corte di Strasburgo, in tempi meno recenti, aveva fatto prevalere il primo dei due indirizzi, negando che gli Stati "convenuti" avessero violato la Convenzione. Ad esempio, nel caso *Graeme c. Regno Unito* del 1990, non è stato ravvisato alcun obbligo di ammettere ad una scuola privata ordinaria un minore affetto da grave disabilità psichica, poiché allo stesso era garantito un posto in una scuola speciale; analogamente, nel caso *Klerks c. Paesi Bassi* del 1995, non fu rilevata alcuna violazione perché per il minore con grave disabilità uditiva era disponibile l'accesso ad una scuola speciale. Il diritto all'istruzione dei ragazzi con disabilità non ebbe la meglio nemmeno nei casi *McIntyre c. Regno Unito* del

⁵⁵ Anche se, dopo aver elencato le condizioni che non possono dar luogo a discriminazione, il divieto viene esteso ad "ogni altra condizione", tra le quali viene ricompresa la disabilità.

⁵⁶ Secondo l'art. 2 del citato Protocollo "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche". Per un commento a tale articolo si veda, J. WOELK, Art. 2 Prot. 1, in (a cura di) S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 814 ss. L'esigenza di rispettare il diritto dei genitori nell'educazione ed insegnamento, peraltro, è stata considerata, dalla Corte EDU, recessiva rispetto al diritto all'inclusione e socializzazione attraverso la scuola: si veda sul punto E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione nella più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 348 ss. L'A. sottolinea, molto opportunamente, il contrasto tra tali decisioni e la sentenza adottata dalla stessa Corte nel caso Dupin, che considera rimessa alla discrezionalità statale la scelta tra scuola normale e speciale per un ragazzo con autismo, "dimenticando" la già affermata esigenza di inclusione, p.446.

⁵⁷ S. Perez, *L'applicazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Dirittifondamentali.it*, 12/02/2014, rilevando come nella CEDU sia "del tutto assente qualsiasi tipo di tutela" nei confronti delle persone con disabilità, ritiene che detta tutela sia stata prestata dalla Corte di Strasburgo "con un'operazione ermeneutica abbastanza forzata", 5.



1998 (per la mancata installazione di un ascensore in presenza di studente con distrofia muscolare), *Kalkanli c. Turchia* del 2009 (per mancanza, nell'istituzione scolastica, di strutture appropriate per ammettere un alunno disabile) e *Sanlisoy c. Turchia* del 2016 (per l'insufficienza degli strumenti atti ad accogliere uno studente con autismo). Anche questi ultimi casi sembrano accomunati, nella "visione" della Corte, dalla inesistenza di una "negazione sistemica" del diritto all'istruzione dei ricorrenti all'interno degli Stati di appartenenza. Nel 2015, invece, il ricorso per l'accesso all'Università in presenza di disabilità motoria non fu accolto perché non erano stati esperiti tutti i "rimedi interni" possibili all'interno dell'ordinamento statale (caso *Gherghina c. Romania*). Poi la Corte sembra mutare rotta, ravvisando una violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'art. 2 (diritto all'istruzione) sia nel rifiuto di iscrizione all'Accademia di musica di una persona con disabilità visiva, nonostante il superamento dell'esame di ammissione (*Çam c. Turchia* del 2016), sia nel caso di uno studente - divenuto paraplegico nel corso degli studi universitari - al quale era stato negato l'accesso all'Università⁵⁸ (*Enver Sahin c. Turchia* del 2018). Si capisce, pertanto, il motivo per il quale le pressoché coeve sentenze che chiudono i casi *Dupin c. Francia* del 2018 e *Stoian c. Romania* del 2019 sono state accolte come un passo indietro⁵⁹. La Corte di Strasburgo, nel primo caso, non ha accolto il ricorso della madre di un bambino con autismo che mirava all'iscrizione del figlio ad una scuola ordinaria anziché ad un istituto specializzato: sembrerebbe aver pesato, in tal caso, la prova del fatto che era già stata tentata, senza successo, l'inclusione nella scuola ordinaria. Nel caso *Stoian c. Romania*, nonostante la ricorrente, madre di uno studente con quadriplegia, avesse allegato l'inadeguatezza delle scuole statali rumene nell'accoglimento dei ragazzi con disabilità, la Corte torna ad affermare la competenza degli Stati nella scelta degli strumenti per garantire il diritto all'istruzione agli studenti con disabilità, diritto che, nel caso concreto, la Corte non ritiene, comunque, negato. Queste decisioni hanno sorpreso la dottrina⁶⁰ per diversi aspetti: la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006 ed altre normative internazionali, convergenti nell'accogliere il diritto all'istruzione inclusiva, non

⁵⁸ A commento della sentenza si veda G. MINERVINI, *Disabilità e diritto all'istruzione ex art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU*, in *Giur. it.*, febbraio 2018, 301 ss.

⁵⁹ In tal senso, E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione*, cit., M. MARCHEGIANI, *"La disabilità è negli occhi di chi guarda" (e resta a guardare): lo iato tra previsioni normative e attuazione concreta in tema di educazione inclusiva nella prospettiva della Corte europea. Considerazioni a margine del caso G.L. c. Italia*, in *SIDiblog*, 5 ottobre 2020, G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU. Riflessioni a margine della Corte EDU, Sez. I, G.L. c. Italia, 10 settembre 2020, ric. 59751/15*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6/2020, 520, A. PATTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: le pronunce Dupin contro Francia e Stoian contro Romania alla luce della normativa italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020, A. NEPA, *La CEDU e il diritto all'istruzione inclusiva delle persone con disabilità*, in *federalismi.it*, n. 20/2023, 181.

⁶⁰ Si deve far riferimento agli scritti menzionati alla nota che precede.



sono state prese in considerazione dalla Corte. Inoltre, il concetto di disabilità cui si fa riferimento nelle due sentenze appena ricordate sembra essere quello, ampiamente superato, legato al c.d. modello medico della disabilità. Questi, macroscopici, difetti vengono ben presto corretti con la sentenza *G.L. c. Italia*. Il caso di una bambina con autismo non verbale privata dell'assistenza all'autonomia ed alla comunicazione, non aveva trovato soddisfazione presso il Giudice interno⁶¹ che aveva "assolto" gli Enti territoriali locali responsabili dell'assistenza, in quanto privi delle risorse finanziarie a causa di una riduzione di finanziamento operata dallo Stato centrale. La Corte EDU, di fronte ad un ordinamento che da oltre cinquant'anni ha previsto dapprima l'inserimento, poi l'integrazione ed infine l'inclusione dei ragazzi con disabilità nelle scuole ordinarie, abbraccia saldamente la "nuova" inclusione proclamata nell'art. 24 della Convenzione ONU e condanna l'Italia per violazione dell'art. 14 e 2 Prot. CEDU. Ciò è avvenuto in quanto, nonostante l'aggiornata legislazione italiana, spesso, come è noto, l'inclusione non sempre viene *effettivamente* garantita nel nostro ordinamento. Inoltre, il principale motivo di condanna è dovuto all'effetto discriminatorio del taglio delle risorse finanziarie: simile discriminazione, infatti, si sarebbe potuta evitare riducendo le risorse per tutti gli studenti e non solo per quelli con disabilità⁶². Seppur con "una certa cautela" la dottrina ritiene che si possa immaginare che per il futuro la Corte EDU si assesti nel senso di abbracciare il principio dell'inclusione scolastica "quale esigenza indissolubilmente connessa alla garanzia del diritto all'istruzione sancito dell'art. 2 Prot. 1 CEDU"⁶³. Tuttavia, pur condividendo le valutazioni dottrinali che ricercano delle *rationes* più o meno "nobili", più ampie e profonde, a giustificare le diverse decisioni della Corte di Strasburgo, ciò che emerge nitidamente dalla complessiva giurisprudenza CEDU è

⁶¹ Si tratta delle due pronunce del TAR Campania (sent. 27/11/2012) e Consiglio di Stato (sent. 26/5/2015).

⁶² La Corte EDU richiama espressamente la sentenza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione (n. 25011 del 25 novembre 2014) che, pronunciandosi su un ricorso ai sensi della legge n. 67 del 2006, ha ritenuto discriminatorio il comportamento dell'amministrazione scolastica che non aveva garantito le ore di sostegno stabilite nel PEI ad una alunna con sindrome di Angelmann, senza procedere ad una corrispondente contrazione dell'offerta formativa riservata agli altri alunni. Si deve sottolineare che in questo caso la Suprema Corte era stata chiamata proprio a pronunciarsi (solo) sulla esistenza o meno di una discriminazione (nonostante abbia affrontato anche aspetti relativi al riparto di giurisdizione, su cui si concentra la nota di F. GIRELLI, *Quale giudice per gli alunni con disabilità?* in *Giur. cost.* n. 4/2015, 1484 ss.). La decisione, sul punto, viene peraltro criticata in quanto finisce per affermare un concetto opposto all'inclusione, individuando le ore di sostegno come "svolte ad esclusivo beneficio degli studenti con disabilità, mentre le ore curricolari sono riservate agli alunni senza disabilità" (così F. GIRELLI, *Quale giudice*, cit., 1494). Critica anche C. Nardocci, *I diritti delle persone con disabilità "si fanno strada" e la Corte di Strasburgo apre le sue porte. In margine a G.L. c. Italia*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 1/2021, sottolineando che la Corte fornisce una "lettura peculiare e non del tutto lineare dell'art. 14 CEDU" (sul divieto di discriminazioni) in quanto, fra l'altro, tale ultimo articolo viene posto "a fondamento di violazioni dell'eguaglianza davanti alla *legge statale*", finendo per esigere di più di quanto sarebbe dovuto attraverso il c.d. accomodamento ragionevole, 339.

⁶³ G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica innanzi alla Corte EDU*, cit., p.



l'attenzione al singolo caso concreto, con il risultato che negli ordinamenti che non realizzano il moderno concetto di istruzione inclusiva la Corte si è spesso accontentata di verificare che un diritto all'istruzione fosse, comunque, garantito; in quelli che, invece, prevedono l'inclusione, si pretende che essa risulti effettiva. La valutazione caso per caso, in definitiva, pur non consentendo di individuare con certezza una linea di sviluppo futura della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, può presentare dunque il vantaggio di "massimizzare l'effettività della tutela dei diritti"⁶⁴.

3.3. La Carta sociale europea.

Accanto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo vi è, poi, da considerare la Carta sociale europea del 1961, così come riveduta nel 1996. Come la CEDU, cui fa da *pendant*, si tratta di diritto internazionale pattizio, vincolante per i nostri legislatori nazionale e regionali⁶⁵. Non potendo affrontare qui le numerose e rilevanti tematiche e problematiche che avvolgono tale Carta⁶⁶, ci si limiterà a concentrarsi sui profili che più da vicino riguardano

⁶⁴ Così M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22 aprile 2022, rinvenibile sul [sito](#) della Corte costituzionale, 5.

⁶⁵ Come ha sottolineato la Corte costituzionale nelle [sentenze n. 120](#) e [n. 194 del 2018](#), considerando tale Carta parametro interposto ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost. Sottolinea come la nostra Corte costituzionale "abbia finalmente ben valorizzato la Carta sociale" G. Palmisano, *La protezione europea dei diritti delle persone vulnerabili: il ruolo della Carta sociale e del Comitato europeo dei diritti sociali*, Intervento in occasione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, rinvenibile sul [sito](#) della Corte costituzionale. L'A. conclude l'intervento rilevando che "il sistema convenzionale della Carta sociale europea è in effetti davvero cruciale per la tutela dei diritti delle persone vulnerabili nella vita di ogni giorno, e sarebbe quindi importante che esso venisse tenuto ben presente dagli organi, dalle autorità (legislative, politiche e amministrative) di tutti gli Stati europei, e del nostro in particolare, per garantire pienamente i diritti di tali persone", aggiungendo che "tale sistema (dovrebbe essere) più utilizzato dai giudici nazionali, inclusi quelli italiani, per realizzare la garanzia giurisdizionale di questi diritti".

⁶⁶ Sulla quale si vedano, tra gli altri, F. OLIVERI, *La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *Riv. dir. sic. sociale*, fasc. 3/2008, 509 ss. e ID, *La Carta sociale europea come "strumento vivente". Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Jura Gentium*, n. 2/2012, 1 ss.; G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *JUS*, 3/2010, 505 ss.; E. STRAZIUSO, *La Carta sociale del Consiglio d'Europa e l'organo di controllo: il Comitato europeo dei diritti sociali. Nuovi sviluppi e prospettive di tutela*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 settembre 2012; S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti?* cit., 58 ss., G. PALMISANO, *I diritti delle persone con disabilità nel sistema della Carta sociale europea*, in (a cura di) C. Colapietro, A. Salvia, *Assistenza, inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, cit., 337 ss.; (a cura di) M. D'Amico, G. Guiglia, B. Liberali, *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, (Napoli? ESI), 2013; (a cura di) C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2016; C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, L. Mola, *La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione*, Torino, 2022; G.



il tema dell'istruzione dei ragazzi con disabilità. Le norme contenute in questa Carta, infatti, sono molto rilevanti: l'art. 15 prevede che "per garantire alle persone portatrici di handicap l'effettivo esercizio del diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità, a prescindere dall'età e dalla natura ed origine della loro infermità, le Parti si impegnano in particolare" "ad adottare i provvedimenti necessari per somministrare alle persone inabili o minorate un orientamento, un'educazione ed una formazione professionale nel quadro del diritto comune ogni qualvolta ciò sia possibile oppure, se tale non è il caso, attraverso istituzioni specializzate pubbliche o private". Saltano all'occhio, innanzi tutto, i diversi termini utilizzati per indicare le persone con disabilità: tale differenza è dovuta presumibilmente all'intervento di revisione della Carta, che testimonia l'adeguamento del linguaggio normativo al progresso scientifico e sociale, pur rimanendo, tutti, termini da considerare ormai superati. Ma la parte più rilevante sembra essere quella relativa alla "regola" della formazione della persona con disabilità "nel quadro del diritto comune", nonostante si preveda subito dopo che ciò avvenga "ogniqualevolta" sia possibile, e, ove non lo sia, si potrà ricorrere ad istituzioni specializzate (pubbliche o private): l'interpretazione di tale disposto è nel senso che la previsione di sistemi educativi speciali esiga una "giustificazione stringente"⁶⁷. Inoltre, almeno altre due previsioni della Carta concorrono a formare una posizione di ampia protezione dei ragazzi con disabilità nell'istruzione: l'art. E sul "principio" di non discriminazione e l'art. 17 sul "diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica", che impegna gli Stati ad assicurare "l'effettivo esercizio del diritto di crescere in un ambiente favorevole allo sviluppo della loro personalità e delle loro attitudini fisiche e mentali" ed in particolare a garantire loro "le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano (...) prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine". Inoltre, devono essere assicurati ai bambini ed agli adolescenti "un insegnamento

PALMISANO, *L'Europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, 2022. L'interesse della dottrina per la Carta sociale europea è grande, come si comprende considerando la quantità di contributi ad essa dedicati (che, solo in parte si sono potuti qui richiamare), soprattutto in epoca successiva alla revisione del 1996 (entrata in vigore nel 1999).

⁶⁷ Sul punto si veda G. PALMISANO, *I diritti delle persone con disabilità nel sistema della Carta sociale europea*, cit., nella parte in cui, valutando l'opera di controllo ed interpretazione del Comitato europeo dei diritti sociali, ricorda, inoltre, come sia stato sottolineato che laddove siano previsti sistemi educativi speciali e separati si devono "garantire vie di ricorso e rimedi effettivi per i disabili che risultino indebitamente esclusi dai percorsi e dalle strutture ordinarie, oppure indebitamente separati o, comunque, privati del diritto all'educazione". Inoltre, gli Stati che prevedono sistemi di istruzione separati rispetto a quelli ordinari "devono poi garantire - e dimostrare al Comitato - che queste siano atte a fornire un insegnamento adeguato, volto a favorire il passaggio delle persone con disabilità vuoi ai livelli più avanzati di educazione, vuoi alla formazione professionale". Infine, il Comitato ha chiarito che, anche nel caso in cui non siano previsti percorsi separati, gli Stati devono dimostrare di aver posto in essere tutte le misure necessarie per una effettiva integrazione: "presenza reale di insegnanti di sostegno", appositi piani educativi e accessibilità di edifici e strutture. Per tali considerazioni si vedano le 349 ss.



primario e secondario gratuito, favorendo una regolare frequentazione scolastica". L'art. 17 ha un ruolo importante perché, riferendosi a tutti i bambini, si è rivelato in grado di tutelare il diritto all'istruzione dei ragazzi con disabilità anche nel caso in cui uno Stato non fosse soggetto all'applicazione dell'art. 15 della Carta (per non averlo accettato): ciò è avvenuto nel caso della Bulgaria che, secondo il Comitato, non ha garantito l'educazione dei bambini con disabilità mentale negli appositi istituti specializzati, violando, così, anche il principio di non discriminazione⁶⁸.

Anche nella sua opera di accertamento di tipo giurisdizionale sui c.d. reclami collettivi, il Comitato europeo dei diritti sociali ha, quindi, potuto valutare le politiche degli Stati firmatari in materia di istruzione dei ragazzi con disabilità⁶⁹, al contempo chiarendo la portata delle norme della Carta.

Due volte a distanza di dieci anni⁷⁰, ad esempio, ci si è dovuti occupare del sistema francese che non garantisce una adeguata educazione alle persone con autismo: in entrambi i casi sono state ritenute violate le norme della Carta in quanto, nonostante l'adozione di una legge nel 2005 volta a garantire l'istruzione tradizionale a tutti i bambini, lo Stato francese non ha reso effettivo il diritto all'istruzione dei giovani con autismo a causa, soprattutto, dello scarso stanziamento di risorse finanziarie.

Ciò che, in definitiva, la Corte di Strasburgo non è ancora riuscita ad affermare in maniera chiara, e cioè che l'istruzione delle persone con disabilità debba avvenire attraverso il sistema ordinario di istruzione e non in scuole speciali, lo ha chiarito e ribadito, in maniera nitida, il Comitato europeo dei diritti sociali, sulla base dell'art. 15 della Carta sociale europea⁷¹.

⁶⁸ Reclamo n. 41/2007, *Mental Disability Advocacy Centre v. Bulgaria*.

⁶⁹ Si ricordi che le decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali non comportano sanzioni, ma, nonostante questo, la dottrina sottolinea come generalmente si abbia una spontanea adesione alle decisioni "anche grazie all'atteggiamento del Comitato dei diritti sociali, che ha posto ripetutamente l'accento sul principio di effettività come guida della sua azione e della sua ricognizione delle violazioni della Carta da parte degli Stati" (così, S. Troilo, *tutti per uno o uno contro tutti?* cit., 64).

⁷⁰ Si vedano le decisioni del 4 novembre 2003 (rec. 13/2002) e 11 settembre 2013 (rec. 81/2012). Il sistema francese è poi stato ritenuto inadeguato a garantire una adeguata istruzione ai ragazzi con autismo anche nella decisione del 19 ottobre 2022 al reclamo 168/2018 e, nello stesso anno 2018 anche l'ONU ha condannato la Francia (...).

⁷¹ Come osservato da E. CRIVELLI, *Luci ed ombre sulla scuola come luogo di necessaria inclusione*, cit., 449-450. Va ricordato che la scelta del sistema di istruzione inclusivo non è universalmente condivisa: si ritiene, infatti, che i diversi tipi di disabilità potrebbero richiedere "trattamenti" differenti, potendo, l'istruzione in scuole "normali" addirittura nuocere al bambino con disabilità (si veda in questo senso, ad esempio, la *concurring opinion* del giudice Wojtyczek citata da G. MATUCCI, *La rivincita del diritto all'inclusione scolastica*, cit., 515). Sul punto si veda anche A. NEPA, *La CEDU e il diritto all'istruzione inclusiva delle persone con disabilità*, cit., 171 ss.



3.4. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Anche la Convenzione ONU è un atto internazionale vincolante⁷², ma non è dotata di un apparato di controllo giurisdizionale vero e proprio⁷³. Ciò nonostante, è proprio questo atto internazionale che ha prodotto, “*ex se*”, gli effetti maggiori nel nostro ordinamento: nonostante, infatti, la Corte costituzionale non sia stata, finora, pienamente disposta a riconoscerle effetti direttamente vincolanti, il legislatore sembra essersi (spontaneamente) adeguato ai principi della Convenzione. La Convenzione fornisce una protezione *ad hoc* dei diritti, sia civili che sociali, delle persone con disabilità, tenendo conto, cioè, delle loro “peculiari esigenze”⁷⁴. L’art. 24 nel sancire il diritto all’istruzione delle persone con disabilità impone numerosi obblighi positivi agli Stati: deve essere garantito - innanzi tutto - un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli, che persegua, tra l’altro, lo sviluppo della personalità, del talento e della creatività, oltre alle abilità fisiche e mentali, delle persone con disabilità “sino alle loro massime potenzialità”⁷⁵. Per la realizzazione del diritto all’istruzione delle persone con disabilità “senza discriminazioni e su base di pari opportunità”, quindi, il sistema di istruzione deve essere pienamente inclusivo, mirando a “porre le persone con disabilità in condizione di partecipare effettivamente ad una società libera” (art. 24, comma

⁷² Al quale si è approdati dopo decenni di dichiarazioni ed atti non vincolanti: in proposito si vedano I. MENICINI, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e il cambio di paradigma*, in (a cura di) M. Brambilla, M. D’Amico, V. Crestani, C. Nardocci, *Genere, disabilità, linguaggio*, cit., 173 ss., N. FOGGETTI, *Diritti umani e tutela delle persone con disabilità: la Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006*, in *Riv. della cooperazione giuridica internazionale*, 2009, e ID. *La tutela delle persone con disabilità nel diritto internazionale*, Key Editore, Milano, 2017.

⁷³ La Convenzione ha istituito un Comitato sui diritti delle persone con disabilità con il compito di esaminare i rapporti che gli Stati devono periodicamente presentare. Soltanto per gli Stati che l’abbiano firmato vige il Protocollo che consente di rivolgere al Comitato anche comunicazioni individuali (o di associazioni di persone con disabilità) per la violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione. Si tratta di un rimedio residuale, esperibile soltanto se non vi sono più rimedi all’interno dell’ordinamento statale e se non sono stati proposti ricorsi in altre sedi internazionali (sul punto G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 62). Infine, lo stesso Protocollo attribuisce al Comitato un potere di inchiesta nel caso di violazioni gravi o sistematiche, ma tale potere può essere efficacemente frenato dagli Stati (che possono escluderlo al momento della ratifica o adesione al Protocollo e, in ogni caso, possono scegliere di non dare il consenso allo svolgimento dell’inchiesta): su tale sistema si vedano V. DELLA FINA, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in (a cura di) C. Colapietro, A. Salvia, *Assistenza inclusione sociale e diritti delle persone con disabilità*, cit., 310, F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo*, in *Diritti umani e dir. internazionale*, n. 3/2009, 259 ss.

⁷⁴ V. DELLA FINA, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, cit., 301.

⁷⁵ Mentre, secondo la lett. a) del primo comma dell’art. 24, il “pieno sviluppo del potenziale umano, del senso di dignità e dell’autostima”, il “rafforzamento del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dei diritti umani” dovrebbe essere perseguito dal sistema di istruzione nei confronti di tutti, sempre in un’ottica inclusiva.



1, lett. c). Ancor più chiaramente, il secondo comma dell'art. 24 obbliga gli Stati parti ad attuare il diritto all'istruzione nel "sistema di istruzione generale" dal quale le persone con disabilità non possono essere escluse: a tal fine deve essere loro fornito un "accomodamento ragionevole, in funzione dei bisogni di ciascuno"⁷⁶, "il sostegno necessario" per agevolare la loro "effettiva istruzione" ed "efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione" (art. 24, comma 2, lett. a, c, d, e). È, infatti, evidente che le misure di sostegno servono a rimuovere la disuguaglianza delle persone con disabilità "all'interno delle classi cc.dd. ordinarie e non in appositi ambienti educativi riservati agli stessi"⁷⁷. Stringendo ulteriormente l'obiettivo, il terzo comma dell'art. 24 contempla addirittura alcune misure concrete che gli Stati dovrebbero adottare per il successo formativo delle persone con disabilità e per "la loro piena ed uguale partecipazione" anche "alla vita della comunità": anche in questo caso, alcune misure sembrano (o meglio, dovrebbero essere interpretate come) dirette alla comunità scolastica, che deve essere "agevolata" nell'apprendimento dei metodi di comunicazione con persone con disabilità, mentre queste ultime hanno diritto ad un'istruzione impartita "nei linguaggi, nelle modalità e con i mezzi di comunicazione più adeguati per ciascuno" "ed in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione" (lett. c). In particolare, dovrà essere curata la formazione non solo degli insegnanti, ma anche dei dirigenti e del "personale che lavora a tutti i livelli del sistema scolastico" (art. 24, comma 4)⁷⁸. Pertanto, secondo il concetto di disabilità ispirato al modello bio-psico-sociale, non si può tralasciare di modificare la realtà che circonda le persone con disabilità, affiancando tale azione alle classiche prestazioni a favore delle stesse persone: questa sembra essere la maggiore novità, portata da un documento normativo internazionale. Infine, il comma 5 dell'art. 24 impone agli Stati Parti di garantire "che le persone con disabilità possano avere accesso all'istruzione secondaria superiore, alla formazione professionale, all'istruzione per adulti ed all'apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita senza discriminazioni e su base di uguaglianza con gli altri. A questo scopo, gli Stati Parti garantiscono che sia fornito alle persone con disabilità un accomodamento ragionevole". Anche nel nostro ordinamento, ove il sistema di istruzione è in buona parte già conforme - almeno sotto il profilo legislativo - agli

⁷⁶ Come rileva G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione*, cit., "il principio dell'accomodamento ragionevole non comporta, ancora, la trasformazione del contesto scolastico in funzione dei bisogni del singolo", mentre "il principio della progettazione universale muove, all'opposto, verso la costruzione di un ambiente educativo progettato fin dall'inizio, *ex ante*, col preciso intento di accogliere la più vasta gamma di situazioni possibili, sì che nessuno sia escluso. Non è, allora, lo studente ad adattarsi al contesto, ma è il contesto che muta la sua fisionomia per far fronte ai bisogni di tutti e di ciascuno", p.46.

⁷⁷ Così L. NANNIPIERI, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali*, cit., p.

⁷⁸ La formazione degli insegnanti curricolari è fondamentale ai fini della corretta realizzazione dell'inclusione scolastica: in tal senso si veda, fra gli altri, F. GIRELLI, *La garanzia del diritto fondamentale*, cit., 110 ss.



obblighi previsti dall'art. 24 della Convenzione, restano tuttavia problemi relativi all'uscita dal sistema scolastico. Come si è visto, infatti, il nostro sistema di istruzione è disegnato come pienamente inclusivo, prevedendo sostegno ed assistenza da parte di personale *ad hoc*, ma, nonostante siano previste anche forme di raccordo tra scuola e "mondo esterno", tale sistema non sembra aver avuto sufficiente sviluppo. Come si è anticipato, la Corte costituzionale avrebbe potuto utilizzare le norme della Convenzione ONU anche quale unico parametro interposto per dichiarare l'incostituzionalità delle norme interne con essa contrastanti, ma ciò, finora, non è ancora avvenuto⁷⁹. Verosimilmente, nella maggior parte dei casi la Corte considera già protetti dalla nostra Costituzione i diritti garantiti dalla Convenzione ONU, non ritenendo necessario il ricorso ad un parametro interposto, se non come "ausilio interpretativo"⁸⁰. Si è visto, in particolare, come la giurisprudenza

⁷⁹ G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 67, dà conto della [sentenza n. 236 del 2012](#) con cui una legge regionale è dichiarata incostituzionale per contrasto con i principi della Convenzione – e conseguente violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. – oltre che per la violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.; vi è da sottolineare, però, che anche in tale decisione la Corte fonda l'illegittimità principalmente sulla violazione del "principio di uguaglianza, garantito dall'art. 3 Cost., che trova, in riferimento alle persone disabili, ulteriore riconoscimento nella Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità" (punto 4.3 del *considerato in diritto*). In chiusura della decisione, in ogni caso, la Corte sottolinea a chiare lettere che la Convenzione ONU costituisce un obbligo internazionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., mentre, in virtù dell'adesione dell'Unione europea, "vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima".

⁸⁰ Espressamente come ausilio interpretativo la Convenzione ONU è stata utilizzata nella [sentenza n. 251 del 2008](#), poiché essa non era stata ancora ratificata dall'Italia; l'anno successivo, l'[ordinanza n. 285 del 2009](#) di restituzione degli atti al giudice *a quo* dovuta alla sopravvenuta ratifica della Convenzione poteva far immaginare l'assunzione di una maggiore importanza di detto trattato internazionale ai fini della decisione delle future questioni di costituzionalità. Tuttavia, con la [sentenza n. 2 del 2016](#), la Corte ha limitato fortemente "la giustiziabilità delle previsioni contenute nella Convenzione" (così, P. ADDIS, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), n. 2/2016, 15), ritenendo che da essa derivassero solo meri obblighi di risultato, lasciando, in tal modo, alla discrezionalità degli Stati l'individuazione dei mezzi e modi necessari a darvi attuazione. In proposito è stato condivisibilmente notato che, in ogni caso, "il carattere non autoapplicativo dei principi (...) non precluderebbe loro la possibilità di provocare, secondo il modello tante volte applicato per le disposizioni costituzionali programmatiche, l'illegittimità (...) delle norme di rango primario con esse contrastanti": così S. MABELLINI, *La «declinazione sussidiaria» del principio di solidarietà ... ovvero un passepartout per il principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, 36. Condivide la decisione, che considera "di sistema", G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 64 ss., il quale ritiene che non vi sia alcuno svilimento della portata della Convenzione, essendo ormai pacifico che i trattati internazionali possano essere fonte di "meri" obblighi di risultato; mentre osserva R. BELLÌ, *Uno scivolone della Corte nega l'autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, in [Osservatorio sulle fonti](#), fasc. 3/2018, 5, che se è condivisibile che nell'applicazione della Convenzione gli Stati firmatari mantengano "una certa autonomia decisionale su come applicarla", tuttavia i "«mezzi e i modi» scelti dallo Stato aderente non possono essere tali da indirizzare verso il raggiungimento di risultati opposti a quelli voluti dalla Convenzione", come accade con la norma oggetto del giudizio di costituzionalità nel caso deciso dalla [sentenza n. 2 del 2016](#). Che la



costituzionale abbia saputo far emergere un robusto diritto all'istruzione delle persone con disabilità, pur nell'assenza di una previsione testuale nella nostra Carta; di conseguenza, la Convenzione ONU potrebbe essere utilizzata come parametro per quelle situazioni che non si riescono a far rientrare nel, pur ampio, diritto costituzionale all'istruzione. Ad esempio, nella già esaminata [sentenza n. 80 del 2010](#) la Corte fonda l'incostituzionalità della norma legislativa sulla violazione dell'art. 38 Cost., ma, nel sottolineare la necessità di garantire il "pieno" sostegno agli studenti con disabilità grave, sembra aver bisogno della norma convenzionale (art. 24, par. 2, lett. c) ove si specifica che il diritto all'istruzione delle persone con disabilità "deve essere garantito anche attraverso la predisposizione di accomodamenti ragionevoli, al fine di «andare incontro alle esigenze individuali»". L'individualizzazione delle prestazioni per la realizzazione del diritto all'istruzione delle persone con disabilità è, infatti, un carattere che emerge chiaramente dalla Convenzione, ma non, altrettanto nitidamente, dal disegno costituzionale.

4. Riflessioni conclusive.

Si è sostenuto che "il radicale cambio di prospettiva con cui la stessa Convenzione affronta, da un punto di vista giuridico, il fenomeno della disabilità finisce per saldarsi con quella già spiccata sensibilità che il testo della Costituzione italiana possiede rispetto ai diritti delle persone con disabilità"⁸¹. Come si è detto, la Corte costituzionale, pur avendo esaltato il disegno costituzionale con riferimento alla disabilità, tende ad attenuare i vincoli posti dalla Convenzione, dimostrando come le esigenze protette da quella trovino già copertura all'interno della nostra Carta costituzionale.

Vi è da verificare, allora, se i due livelli di tutela, convenzionale e costituzionale, possano condurre a risultati convergenti⁸².

Il dato di partenza, da ritenere incontrovertibile, è che per il godimento delle libertà da parte delle persone con disabilità spesso non basta la mera astensione *erga omnes*, ma è necessaria l'"integrazione delle carenti possibilità o (l')eliminazione delle barriere"⁸³.

Convenzione ONU del 2006 imponga veri e propri obblighi agli Stati firmatari è sostenuto anche da F. SEATZU, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali*, in *Dir. umani e dir. internazionale*, n. 3/2008, 553 ss., A. MARRA, *Barriere architettoniche*, in *Enc. Dir., Agg.*, Milano, 2010.

⁸¹ G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 69.

⁸² Ritiene che l'interazione tra le diverse fonti (nazionali, sovranazionali ed internazionali) che prevedono i diritti a favore delle persone con disabilità "non potrà non portare ad una convergenza di risultati ermeneutici" V. BONGIOVANNI, *La tutela dei disabili*, cit., 310.

⁸³ Così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 271, sub nt. 2. Si potrebbe aggiungere che, anche per il diritto all'istruzione - da riguardare come diritto a prestazioni -, come si è



Nel quadro della nostra Costituzione tali interventi si fondano principalmente sull'art. 3, secondo comma, Cost. che impone alla Repubblica 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. Tale disposto non potrebbe dar luogo ad un obbligo, *in primis* per il legislatore, di rimuovere, a tappeto, tutti gli ostacoli possibili⁸⁴, ma pone un programma senza un preciso ordine di priorità.

La Convenzione ONU, invece, partendo dal presupposto che la disabilità sia cosa diversa dalla menomazione – poiché è prodotta principalmente dagli ostacoli creati dalla società e dall'ambiente - mira al minuzioso smantellamento di tutte quelle condizioni che "disabilitano", in quanto *create* dalla società (in senso estensivo, comprendendo anche le normative vigenti all'interno degli Stati⁸⁵). Ulteriore, importante, presupposto è che i diritti spettano a tutti nello stesso modo. Pertanto, si potrebbe arrivare a pensare che la prospettiva convenzionale tenda a trasformare gli obblighi "positivi" (di intervento) in azioni doverose, specifiche, necessarie a rimuovere gli ostacoli creati dalla stessa società - e quindi dagli Stati - al godimento dei diritti da parte delle persone con disabilità. Rimane, in ogni caso, la valvola di sicurezza dell'accomodamento ragionevole, volta, fra l'altro, a non far gravare sugli Stati oneri sproporzionati.

Se pure, dunque, fossero quelle ora indicate le due diverse prospettive di partenza, non si può escludere che, comunque, si possa arrivare ad un risultato convergente. La dottrina⁸⁶ ha messo in luce, infatti, che la Corte costituzionale, nonostante l'atteggiamento di parziale

visto finora, sono necessarie per le persone con disabilità prestazioni specifiche ed ulteriori, non richieste dalla generalità degli studenti.

⁸⁴ Anche considerando che, testualmente (al di là della più "larga" interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale), l'art. 3, secondo comma, Cost. riguarda solo i cittadini, mira soltanto alla realizzazione di precisi obiettivi individuati dallo stesso articolo, è circoscritto al raggiungimento della parità di condizioni di partenza ed impone la rimozione dei soli ostacoli di ordine economico e sociale: in tal senso, P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, II ed., Torino, 1991, 283 ss.

⁸⁵ Si pensi, ad esempio, alla norma che imponeva il giuramento per ottenere la cittadinanza, dichiarata incostituzionale "nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità" (così, il dispositivo della [sentenza n. 258/2017](#)). Su tale decisione si vedano P. ADDIS, [Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza \(osservazioni a Corte cost. sent. 258/2017\)](#), in questa [Rivista 2028/II](#), 435 ss.; S. Rossi, "Status civitatis" e irregolarità della vita: la sentenza 258/2017 della Corte costituzionale, in *Quad. cost.*, n. 2/2018, 471 ss., C. DOMENICALI, *L'ingiustizia della legge: incapacità e cittadinanza nella sent. n. 258/2017 della corte costituzionale*, ivi, 474 ss.

⁸⁶ In particolare, si veda D. FERRI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in [Dirittifondamentali.it](#), fasc. 1/2020, 528 ss., prendendo in considerazione, tra le altre, anche le pronunce [215/1987](#), [80/2010](#), [275/2016](#) e [83/2019](#). Anche E. LONGO, *Unitarietà e bisogno di cura*, cit., ravvisava già nella [sentenza n. 215 del 1987](#) un nuovo approccio alla disabilità, con l'introduzione dei concetti di socializzazione ed integrazione, 43 ss.



chiusura di fronte alla Convenzione ONU, ha spesso, forse inconsapevolmente o quantomeno implicitamente, abbracciato il c.d. modello sociale della disabilità all'interno delle sue decisioni: questo significa che "i risultati" cui l'interpretazione delle due Carte conduce, devono, in linea di massima, coincidere.

Non sembra che sia solo sul terreno dell'eguaglianza⁸⁷, peraltro, che tale convergenza debba essere rinvenuta e realizzarsi. Vi è una strada diversa che può essere battuta per rinvenire una convergenza di risultati tra la giurisprudenza costituzionale e la Convenzione ONU, dando piena garanzia anche ai diritti a prestazione: quella che fa leva sul contenuto essenziale dei diritti⁸⁸. Come si è potuto riscontrare, è proprio questa la strada percorsa dalla Corte costituzionale nel riconoscere il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: quando una prestazione (assegnazione del docente di sostegno, dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione, trasporto scolastico) è indispensabile per assicurare il godimento di un diritto, questa deve essere "a tutti i costi" garantita. La prestazione, quindi, diventa contenuto essenziale del diritto, non poggiando più solo sul generico principio di eguaglianza sostanziale, ma sul diritto stesso, costituzionalmente garantito a tutti, comprese le persone con disabilità.

Tuttavia, per garantire la certezza e la pienezza del diritto all'istruzione delle persone con disabilità la Corte costituzionale potrebbe compiere un ulteriore passo nel suo apprezzabile cammino, riconoscendo alla Convenzione ONU del 2006 la stessa capacità di porsi come normativa interposta già riscontrata con riferimento alla CEDU ed alla Carta sociale europea. In tal modo, infatti, pur rimanendo la normativa convenzionale (o, più precisamente, la normativa interna derivante da quella internazionale) di grado sub-costituzionale, si fornirebbe una base certa alle prestazioni necessarie a dar corpo al diritto e si potrebbe dare

⁸⁷ Come ritiene D. FERRI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità*, cit., la quale, analizzando le pronunce del Comitato ONU, mette in luce che questo "propugna l'eguaglianza inclusiva" che "presenta quattro diverse e complementari dimensioni": quella redistributiva, di "riconoscimento", partecipativa e di accomodamento della diversità, 539. L'A. ritiene che la giurisprudenza costituzionale, in materia di diritto all'istruzione, abbia abbracciato tutte e quattro le dette dimensioni, 541.

⁸⁸ D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità*, cit., 64, ritiene che il riferimento al contenuto essenziale possa risolvere la contrapposizione tra diritti di libertà e diritti sociali e suggerisce di "qualificare i sostegni indispensabili alla vita indipendente alla stregua di un contenuto minimo e al contempo essenziale per la persona con disabilità", 83; C. S. VIGILANTI, *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma dei diritti sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 7 marzo 2012, invece, si preoccupa della nozione incerta legata al contenuto essenziale, che risulterebbe "insufficiente nella misura in cui non è possibile stabilirne la sostanza in via definitiva" per via della "natura mutevole, modificandosi in ragione delle situazioni concrete". Ammette, tuttavia, che tale nozione esprime "genericamente l'idea dell'esistenza di un nocciolo duro del diritto, intangibile, che non sopporta compromessi o alterazioni", 21. Non dovrebbe preoccupare troppo, inoltre, la consistenza del "nucleo essenziale" del diritto, anche considerando i contorni di tale concetto delineato dalla giurisprudenza costituzionale con riguardo al diritto all'istruzione delle persone con disabilità: non si tratterebbe, infatti, di una parte "minima" del diritto, ma di ciò che lo rende effettivo.



copertura a quelle esigenze che non possono farsi rientrare nel, pur ampio, disegno costituzionale di tutela del diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

Una volta riscontrato che la normativa e la giurisprudenza (non solo costituzionale), rispettivamente, riconoscono e tutelano largamente il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, l'ampio contenzioso che da tempo insiste su questa materia è indice, verosimilmente, di un cortocircuito della "fase applicativa". Sarebbe, quindi, necessario che tutti coloro che sono chiamati ad applicare la disciplina di cui si è dato sinora conto si impegnassero a superare ogni possibile ostacolo, per "completare l'opera" così come edificata dal legislatore⁸⁹ e dalla giurisprudenza.

⁸⁹ Sembra apprezzare il "dato normativo", almeno fino alla legge delega n. 107/2015 presa in considerazione, G. DI GENIO, *Sostegno scolastico e tutela costituzionale del disabile*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2 maggio 2016, pur sottolineando come siano di ostacolo all'applicazione della normativa sia le esigenze finanziarie che la selva di circolari, direttive, linee guida, 4 ss. Quanto alla legislazione successiva, sono state avanzate diverse riserve in dottrina sui decreti attuativi della legge delega n. 107/2015, sia per quanto riguarda il concetto di inclusione - che verrebbe ristretto rispetto alla delega legislativa -, sia con riferimento alla valutazione degli studenti: si vedano, ad esempio, G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione*, cit., 50 e D. CALDIROLA, *Riconoscimento e garanzie del diritto all'inclusione scolastica: un percorso ancora da compiere*, in (a cura di) G. Matucci, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola "aperta a tutti" alla prova della crisi economica*, cit., 283 ss.