amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Equilibrio di bilancio e diritti fondamentali: coordinate ermeneutiche della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte costituzionale italiana sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità

di **Francesco Maria Maglione**

(Dottorando di ricerca presso l'Università della Campania L. Vanvitelli)

Sommario

1. Premessa e delimitazione dell'indagine - 2. Diritto all'istruzione delle persone con disabilità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 14 della CEDU e art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU) – 3. Diritto all'istruzione delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano – 4. I riformati artt. 81, 87, 117 e 119 della Costituzione italiana e l'introduzione di una (apparentemente) inderogabile regola contabile per la pubblica amministrazione - 5. Giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità in relazione alle modalità di gestione della spesa pubblica – 6. Giurisprudenza della Corte Costituzionale sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità in relazione alle modalità di gestione della spesa pubblica – 7. Considerazioni conclusive riguardo equilibrio di bilancio e diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

Abstract

Education has been, since ancient times, a crucial phase of progress and socio-cultural formation of every civilization; a moment of comparison and clash between ideas and generations that societies have felt the need to legally protect both at a national and supranational level. In modern times, education has had as its purpose also to spread social values such as inclusion and equality of all human beings, including those with disabilities, whether physical or intellectual. Despite this, many minors with disabilities are deprived of the possibility of accessing a complete and inclusive education; the obstacles that prevent such access derive from various factors such as, for example, the existence of architectural barriers in school/university buildings, the, unfortunately, still existing discrimination against disabled subjects, the absence of specifically qualified personnel and above all the limitation of public-economic resources regarding the topic in question.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa e delimitazione dell'indagine.

L'istruzione è stata, fin dai tempi più antichi, una fase cruciale di progresso e formazione socioculturale di ogni civiltà[1]; un momento di confronto e scontro tra idee e generazioni che le società hanno sentito la necessità di tutelare legalmente sia a livello nazionale che a livello sovranazionale. Nei tempi moderni l'istruzione ha avuto come suo scopo di diffondere anche valori sociali come l'inclusione e l'uguaglianza di tutti gli esseri umani, compresi quelli con disabilità sia essa fisica o intellettiva. Nonostante ciò, molti minori con disabilità si vedono privati della possibilità di accedere ad un'educazione completa ed inclusiva; gli ostacoli che impediscono tale accesso derivano da svariati fattori quali, ad esempio, l'esistenza di barriere architettoniche negli edifici scolastici/universitari, la, purtroppo, ancora esistente discriminazione nei riguardi dei soggetti disabili, l'assenza di personale specificamente qualificato e soprattutto la limitazione delle risorse pubblico-economiche riguardanti il tema in oggetto[2].

Va sicuramente considerato che il concetto di disabilità negli ultimi anni ha subito uno stravolgimento di notevole portata. Si è infatti passati da una concezione medica che vedeva la disabilità come una mancanza, un *handicap*, ad una concezione che pone l'accento sulla dignità delle persone con disabilità; quest'ultima non è infatti vista come menomazione bensì rientra nelle caratteristiche proprie della diversità umana. L'art. 1 par. 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità rappresenta questo cambio di concezione stabilendo che "per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri". La suddetta norma va letta in combinato disposto col quanto considerato nel preambolo alla lettera e) il quale afferma che "la disabilità è un concetto in evoluzione e che la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri".

Tale innovazione concettuale è però estremamente recente, basti pensare che fino a pochi anni fa, anche in paesi sviluppati e democratici, agli studenti con disabilità veniva preclusa la possibilità di frequentare le scuole ordinarie aumentando così una segregazione che è ancora oggi in parte realtà.

Il diritto all'istruzione, da un punto di vista giuridico, è considerato un diritto umano fondamentale tutelato da numerosi accordi internazionali tra cui la Convenzione

[1] Citazione di particolare impatto è quella del giurista e Membro dell'Assemblea Costituente della Repubblica italiana Piero Calamandrei (1889-1956) secondo il quale "Trasformare i sudditi in cittadini è miracolo che solo la scuola può compiere.".

[2] G. DE BECO, *the Right to 'Inclusive'Education, in Modern Law Review*,2022, p. 1335.

ISSN 2036-7821

delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia[3], la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo[4] e il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali[5]. I suddetti accordi obbligano gli Stati a garantire un'istruzione di qualità caratterizzata da un accesso universale.

Anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, attraverso l'art.14 e l'art. 2 del Protocollo n.1, tutela il diritto all'istruzione delle persone con disabilità anche se in forma più generica e sintetica[6].

L'ostacolo, che per primo impedisce ai soggetti con disabilità di godere del diritto all'istruzione, è sicuramente una discriminazione di carattere sistemico-strutturale; quest'ultima si basa, non sulla disabilità in sé, ma su determinate strutture politiche, economiche e sociali che fanno sorgere degli svantaggi tali da impedire una equa, giusta e libera partecipazione alla società.

I soggetti con disabilità spesso non subiscono una discriminazione diretta (caratterizzata dall'intenzione esplicita di discriminare) bensì una discriminazione indiretta (una previsione, un criterio o una pratica apparentemente neutri che mettono il soggetto con disabilità in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone); anche per questo motivo i diritti delle persone con disabilità hanno faticato ad affermarsi nel quadro giuridico internazionale riguardante i diritti umani. Inizialmente, infatti, questi erano qualificati come diritti sociali che, a differenza dei

[3] La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child - CRC*) è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989. È un documento molto importante perché riconosce, per la prima volta espressamente, che anche i bambini, le bambine e gli adolescenti sono titolari di diritti civili, sociali, politici, culturali ed economici, che devono essere promossi e tutelati da parte di tutti. Dal 1989 ad oggi tutti i Paesi del mondo, tranne gli Stati Uniti, si sono impegnati a rispettare e a far rispettare sul proprio territorio i principi generali e i diritti fondamentali in essa contenuti. L'Italia l'ha ratificata con Legge n. 176 del 27 maggio 1991. Gli artt. 28 e 29 dispongono riguardo il diritto all'istruzione e l'art. 23 per la prima volta si rivolge a minori affetti da disabilità.

[4] La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dispone all'art. 26 che "1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli".

[5] La Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (meglio nota come Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) è un trattato delle Nazioni Unite, nato dall'esperienza della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976. Gli artt. 13 e 14 riconoscono il diritto all'istruzione per tutti. Non ci sono riferimenti espliciti alle persone con disabilità ma riconoscendo la validità del diritto *erga omnes* quest'ultimo è riconosciuto anche alla "categoria" in esame.

[6] Protocollo n. 1 alla CEDU, art. 2 il quale si limita a prevedere che "il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno".

ISSN 2036-7821

diritti civili e politici[7], erano assolutamente dipendenti dalle risorse economiche disponibili; solo di recente misure positive sono state messe in atto per permettere un pieno godimento dei diritti umani in senso universale per le persone con disabilità.
Il tema dell'educazione inclusiva, in seguito a questo cambio di concezione riguardo i diritti delle persone con disabilità, è diventato argomento di dibattito in Italia e all'estero[8]. Per uno sviluppo sostenibile l'istruzione inclusiva è un obiettivo cruciale anche in quanto diritto umano fondamentale tutelato a livello internazionale.
L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU, adottata nel 2015, ha sottolineato l'importanza di un'istruzione inclusiva e qualitativamente sufficiente e lo ha indicato come un fondamentale obiettivo di sviluppo sostenibile (Obiettivo 4)[9].
Date le suddette premesse l'obiettivo di questo contributo è quello di comprendere come, secondo la Corte europea per i diritti dell'uomo o Corte di Strasburgo e la Corte Costituzionale italiana, si possa offrire una adeguata ed inclusiva istruzione ai soggetti con disabilità compatibilmente al principio di equilibrio di bilancio ed alle stringenti modalità che ispirano la spesa pubblica in Italia nel attuale contesto politico-giuridico.

2. *Diritto all'istruzione delle persone con disabilità nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 14 della CEDU e art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU).*

L'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU, in vigore dal 1954, garantisce il diritto all'istruzione disponendo che "il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno" e che "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".
La prima frase dell'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU, la cui specifica analisi appare quanto mai opportuna nell'arco del presente contributo, garantisce e tutela il diritto individuale all'istruzione.
Particolarità della disposizione in esame è la sua formulazione negativa con la quale

[7] L. B. WADDINGTON, Evolving Disability Policies: from Welfare to Rights. An International Trend from a European Perspective, in Netherlands Quarterly of Human Rights, n. 19/2, 2001, pp. 139-162.
[8] Riguardo l'istruzione inclusiva v. R. CERA, National Legislations on Inclusive Education and Special Educational Needs of People with Autism in the Perspective of Article 24 of the CRPD, in V. DELLA FINA, R. CERA (a cura di), Protecting the Rights of People with Autism in the Fields of Education and Employment International, European and National Perspectives, Springer Open, Cham, 2015, pp.80-81
[9] ONU, Assemblea Generale, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 ottobre 2015, A/RES/70/1. L'obiettivo è di garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti: eliminare entro il 2030 le disparità di genere nell'istruzione e garantire un accesso equo a tutti, tra cui le persone con disabilità. Per loro deve essere promosso anche l'accesso senza barriere a istituti di istruzione. In generale la formazione scolastica deve essere globalmente gratuita e l'accesso ad una formazione professionale ed ulteriori scuole alla portata di tutti.

ISSN 2036-7821

le Parti Contraenti non hanno voluto riconoscere un diritto all'istruzione che imponesse loro l'onere di istituire a proprie spese, o di sovvenzionare, un sistema di istruzione di particolare tipologia o livello qualitativo[10]. Non risulta, apparentemente, in capo agli Stati un obbligo positivo di creazione di uno strutturato sistema educativo; la disposizione dell'art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU, però, norma circa un diritto che presenta profili sostanziali e dal quale derivano obblighi nei confronti degli Stati che non possono quindi esimersi dall'assicurare il diritto all'istruzione nell'ambito degli istituti scolastici che hanno deciso di istituire, di sovvenzionare o di riconoscere.

Non risulta in linea con i valori di una società democratica un'interpretazione restrittiva del diritto all'istruzione, fase fondamentale per il progresso dei diritti umani, così come previsto dalla prima frase dell'art. 2 del Protocollo n. 1 in quanto sarebbe in netta contrapposizione con il fine della disposizione stessa.

L'art. 2 del Protocollo n. 1 non fa espliciti riferimenti a soggetti con disabilità eppure, anche se in maniera indiretta, questi ultimi sono oggetto di una opportuna tutela; la locuzione scelta, infatti, prevedendo che a nessuno può essere impedito di godere del diritto all'istruzione teorizza un accesso universale allo stesso. Avendo lo status di diritto a carattere universale, l'istruzione richiede uno sforzo da parte degli Stati per la rimozione delle barriere, siano esse sociali o fisiche, che ostano alla piena fruizione della stessa da parte dei soggetti con disabilità sia essa fisica o intellettivo-relazionale.

Nel caso in cui uno Stato decida di trattare diversamente una determinata categoria di soggetti si può assistere ad un caso di discriminazione il cui espresso divieto è disposto dall'art. 14 della CEDU. L'art. 14, titolato "Divieto di discriminazione", prescrive che "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.".

Anche in questo caso non c'è un esplicito riferimento ai soggetti con disabilità ma il tenore della norma può e deve essere interpretato nel senso di un divieto di discriminazione assoluto evincibile dalle parole "ogni altra condizione"; si assiste infatti ad un iniziale intento di enunciazione di tutte le principali cause di discriminazione salvo poi rendersi conto della loro parzialità e della necessità di coprire, invece, con la norma in questione tutte le cause possibili.

[10] Ciò è confermato dai *Travaux préparatoires*. Avendo scartato la "formula positiva" adottata dall'Assemblea del Consiglio d'Europa nell'agosto 1950, evidentemente gli Stati firmatari non desideravano che la prima frase dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 fosse interpretata come un obbligo per gli Stati di adottare misure effettive finalizzate a permettere alle persone di ricevere un'istruzione di loro scelta e a creare un sistema di istruzione, o a sovvenzionare l'insegnamento privato.

ISSN 2036-7821

L'art. 14 può essere interpretato come un tentativo da parte degli Stati di far sì che le misure adottate in qualsiasi campo, compresa l'istruzione, non violino i diritti di determinati soggetti trattando in modo uguale situazioni diverse, o in modo diverso situazioni uguali[11].

Se nella fase di stesura della CEDU non c'è nessun esplicito riferimento all'istruzione di persone con disabilità, l'argomento è stato trattato inizialmente dalla Commissione e più recentemente dalla Corte europea per i diritti dell'uomo (d'ora in poi Corte EDU), seppur in un numero di casi estremamente limitato.

Ex art. 2 del Protocollo n.1, la ormai destituita Commissione, ha supportato la, sempre più diffusa, opinione che, nel caso fosse possibile, gli alunni con disabilità dovessero essere istruiti con gli altri alunni coetanei; ciò per favorire una sana integrazione e in accordo con la nuova concezione della disabilità che si andava affermando e che poi ha portato all'art. 1 par. 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Tale politica non fu, tuttavia, ritenuta vincolante in quanto veniva lasciato ampio margine di discrezionalità alle autorità competenti di ogni Stato sulle modalità di utilizzo delle risorse disponibili ritenute più opportune.

La Corte EDU ha, inizialmente, mostrato una ritrosia a contestare agli Stati membri inadempienze relativamente all'art. 2 del Protocollo n. 1 ed all'art. 14 della CEDU, salvo poi prendere coscienza dell'evoluzione del diritto internazionale ed europeo circa gli standard da conseguire per assicurare una completa e dignitosa istruzione ai soggetti con disabilità. Si è assistito ad un riconoscimento dell'importanza dei principi di universalità e non discriminazione nell'esercizio del diritto all'istruzione da parte della Corte EDU; quest'ultima ha inoltre rilevato come l'istruzione inclusiva sia lo strumento più opportuno per garantire i suddetti principi fondamentali (Çam c. Turchia[12]; Sanlısoy c. Turchia[13]).

L'art. 14 della CEDU va interpretato tenendo conto della compatibilità tra questi strumenti e la ragionevole composizione, la quale va intesa come "le modifiche e gli adeguamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia la necessità in particolari casi" affinché sia assicurato alle persone con disabilità "il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali"[14].

La ragionevole composizione è uno strumento, a disposizione delle autorità nazionali (indicativamente le più idonee ad occuparsi della questione in oggetto), per

[11] Filosofia espressa da MARTHA C. NUSSBAUM, in *Nascondere l'umanità*, 353 – 370
V. *The Capabilities of People with Cognitive Disabilities*, oggi in Eva Feder Kittay e LICIA CARLSON (a cura di) *Cognitive Disability and its Challenge to Moral Philosophy*, Blackwell Publishing Ltd and Metaphilosophy LLC, 2010, 75 ss.

[12] V. https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-161149%22]}

[13] V. https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-169450%22]}

[14] Articolo 2 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

ISSN 2036-7821

porre rimedio a casi di discriminazione derivanti da ineguaglianze ingiustificate, siano esse di carattere materiale o di altra natura.

3. Diritto all'istruzione delle persone con disabilità nell'ordinamento italiano.

L'ordinamento scolastico antecedente all'entrata in vigore della Costituzione si basava su un principio di separazione degli alunni diversamente abili dagli altri attraverso l'istituzione delle "scuole speciali" e delle "classi differenziali" (Regi Decreti 5/2/1928 n. 577, 26/4/1928 n. 1297, 1/7/1933 n. 786); in questo caso appare evidente un'intenzione di discriminazione diretta nei confronti dei soggetti con disabilità i quali venivano considerati come un ostacolo alla corretta educazione dei soggetti "normodotati".

Tale considerazione dei soggetti disabili cambia con l'avvento della Costituzione.

Gli artt. 2, 3, 33, 34 e 38 della Costituzione riguardano, direttamente o indirettamente, il diritto all'istruzione delle persone con disabilità; essi enunciano i principi generali sul tema che reggono il nostro ordinamento. L'istruzione viene considerata uno strumento per il pieno sviluppo della persona umana, la scuola è aperta a tutti e l'insegnamento è libero.

Gli artt. 2 e 3 Cost. esprimono dei principi valoriali che, nell'ottica dei padri costituenti, sono alla base del sistema giuridico e politico della Repubblica Italiana.

L'art. 2 della Costituzione prevede il riconoscimento e la garanzia da parte della Repubblica dei "diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.". Questo articolo riconosce all'essere umano (non al cittadino, quindi sono compresi anche gli stranieri) i suoi diritti fondamentali nei quali rientra sicuramente l'istruzione; essendo qualificato come diritto fondamentale il diritto all'istruzione va riconosciuto alla totalità degli esseri umani qualsiasi sia la loro condizione, conseguenza di ciò è l'indiretto riconoscimento di questi diritti anche ai soggetti con disabilità.

Va inoltre sottolineato il riferimento alla personalità dell'individuo che rappresenta forse una delle più grandi rivoluzioni filosofico-giuridiche del XX secolo, l'individuo viene infatti tutelato in tutte le fasi della vita che contribuiscono alla formazione della personalità umana come essere inserito all'interno della società; ciò è quanto mai più importante per i soggetti con disabilità.

L'art. 3 della Costituzione prescrive che "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali" e che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione

ISSN 2036-7821

politica, economica e sociale del Paese".
Il primo comma dell'articolo in esame risulta di particolare rilevanza all'interno della disamina che il presente contributo cerca di svolgere, infatti, sostiene la pari dignità sociale e giuridica di ogni soggetto a prescindere da quale sia la sua condizione; ciò naturalmente riguarda anche i soggetti con disabilità che, non più pazienti ma esseri umani con delle particolari caratteristiche, vanno considerati alla stregua di ogni altro cittadino, con uguali diritti compreso quello all'istruzione.
Il secondo comma dimostra una forte consapevolezza riguardo il fatto che spesso sono ostacoli di ordine economico e sociale a creare situazioni di scompenso tra soggetti che conducono a forme di discriminazione indiretta; la Repubblica in questo caso si impegna nella rimozione dei suddetti ostacoli con l'intenzione cioè di trattare in modo uguale situazioni uguali (concetto che si è affermato anni dopo e con non poca difficoltà a livello internazionale).
Nel dettato del secondo comma non si evince un esplicito riferimento al diritto all'istruzione ma si tutela in maniera chiara ed organica il pieno sviluppo della persona umana che, come abbiamo visto, ha come sua tappa fondamentale l'istruzione; si può affermare che ci troviamo di fronte ad una salvaguardia indiretta di tutte quelle attività che portano allo sviluppo della personalità e della consapevolezza di ciascun soggetto.
L'art. 33 della Costituzione dispone che "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento" e che "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi".
Questo articolo tutela la libertà di pensiero anche all'interno del mondo dell'istruzione senza però che la Repubblica si autoescluda da questo campo d'intervento, dovendo, infatti, dettare delle norme generali di indirizzo con lo scopo di fornire il servizio in questione a livello sistemico e universale.
L'art. 34 della Costituzione al primo comma prevede che "la scuola è aperta a tutti". Anche in questo caso non c'è un riferimento esplicito ai soggetti con disabilità, ma queste poche illuminate parole non lasciano dubbi sulla universalità del diritto in questione.
L'art. 38 della Costituzione, contrariamente agli articoli fin qui analizzati, disponendo che "Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.", regola in maniera esplicita il diritto all'istruzione dei soggetti con disabilità.
Il sistema precedente all'entrata in vigore della Costituzione è, tuttavia, rimasto in parte operativo per i "disadattati scolastici" fino al 1992 *ex* L. 31/12/1962 n. 1859 e DPR 22/12/1967 n. 1518 (art. 30)[15].

[15] "I soggetti che presentano anomalie o anormalità somatopsichiche che non consentono la regolare frequenza nelle scuole comuni e che abbisognano di particolare trattamento ed assistenza medico-didattica sono indirizzati

ISSN 2036-7821

Con la L. 5/2/1992 n. 104[16] si è, finalmente, normato e riconosciuto in maniera definitiva il diritto dei soggetti con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica.

L'art. 3 comma 2 della L. 5/2/1992 n. 104 prevede che "la persona handicappata ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e all'efficacia delle terapie riabilitative."; tale norma sottolinea la necessità da parte dell'amministrazione di valutare la prestazione in base alle necessità del singolo soggetto con disabilità.

L'art. 12 comma 2 della suddetta legge prescrive la garanzia del "diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie."; il legislatore in questa maniera tutela il diritto all'istruzione del soggetto con disabilità a tutti i livelli compreso quello universitario. Tale previsione obbliga la pubblica amministrazione ad erogare le prestazioni necessarie non solo durante il periodo della scuola dell'obbligo ma durante tutti i periodi di studio eventualmente voluti dal soggetto disabile.

L'art. 13 comma 3 della l. 104/92 dispone che "Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati."; nell'idea del legislatore si può evincere l'importanza dei docenti specializzati, il cui compito è di supportare il soggetto con disabilità ad "entrare" nella società, creare quegli equilibri, quelle soluzioni, che permetteranno al soggetto stesso un progetto di vita a lungo termine, studiato ad hoc in base alle necessità del singolo. Il docente specializzato si occupa in maniera specifica dello studente con disabilità ed è presente in classe unitamente all'insegnante titolare della materia.

I principi riportati dalla L. 5/2/1992 n. 104 sono una diretta conseguenza di quelli espressi dagli artt. 3, 33, 34 e 38 Cost.; l'importanza dell'integrazione scolastica del disabile e la natura di diritto fondamentale dell'istruzione sono stati a più riprese sottolineati dalla giurisprudenza costituzionale[17].

L'erogazione di queste prestazioni, di carattere assistenziale e/o sanitario, è fortemente condizionata dalla disponibilità delle risorse finanziare della pubblica

---

alle scuole speciali. Nell'eventualità che l'alunno presenti più di una alterazione si terrà conto, per l'assegnazione alla scuola speciale, della minorazione che consente maggiori possibilità di trattamento. I soggetti ipodotati intellettuali non gravi, disadattati ambientali, o con anomalie del comportamento, per i quali possa prevedersi il reinserimento nella scuola comune sono indirizzati alle classi differenziali.".

[16] Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate

[17] V. Corte Costituzionale n. 215 del 1987

ISSN 2036-7821

amministrazione.
Dagli anni novanta del secolo scorso si è assistito ad un abbandono progressivo del modello di *welfare* keynesiano[18] in favore di un modello di assistenza neo-liberale[19], ciò ha radicalmente modificato l'approccio dello Stato riguardo l'assistenza dei soggetti "deboli"; le esigenze di bilancio sono state, infatti, considerate gerarchicamente superiori ad alcuni dei diritti fondamentali come il diritto all'istruzione.
Tale impostazione, che si è adottata in Italia, è stata, come vedremo più avanti, censurata sia dalla Corte EDU che dalla Corte Costituzionale italiana.

4. I riformati artt. 81, 87, 117 e 119 della Costituzione italiana e l'introduzione di una (apparentemente) inderogabile regola contabile per la pubblica amministrazione.

Come precedentemente accennato il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, soprattutto nei casi più gravi, richiede un non trascurabile sforzo economico-organizzativo da parte della pubblica amministrazione. L'abbandono del modello di *welfare* keynesiano, in favore di un modello di assistenza neo-liberale, ha creato uno scompenso tra le necessità dei singoli soggetti "deboli", i cui diritti fondamentali sono riconosciuti a livello nazionale ed internazionale, e la necessità di perseguire un equilibrio di bilancio inserito in Costituzione.
Il modello di assistenza neo-liberale adottato in Italia, basato sul pareggio di bilancio e su una forte "razionalizzazione" della spesa pubblica, ha le sue radici storiche nella fine del XXI secolo ma ha avuto la sua consacrazione definitiva con la revisione degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione apportata dalla legge costituzionale n. 1/2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 aprile 2012.
L'esigenza di introdurre regole, siano esse costituzionali o legislative, all'interno degli ordinamenti nazionali, al fine di garantire il rispetto dei valori di riferimento del disavanzo e del debito stabiliti a livello europeo, non deriva dalle disposizioni delineate nei Trattati sull'unione economica e monetaria; deriva, invece, dagli obblighi delineati in vari strumenti introdotti come parte del recente quadro di governance economica europea.
In seguito alla crisi finanziaria del sistema bancario, propagatasi dagli USA al Vecchio Continente nel 2008, i Capi di Stato e di Governo dell'area euro hanno

[18] Creare domanda di lavoro e sostegno alla domanda di consumo. Crescita economica attraverso investimenti e sviluppo del pubblico. Assistenza sociale universalistica a base nazionale, assicurazioni sociali a supporto del reddito e indennità di disoccupazione.
[19] Rigore di bilancio, moderazione salariale, politica monetarie per ridurre l'inflazione; competitività delle imprese. Deregolamentare il mercato del lavoro e aumentare l'offerta di lavoro. Assistenza sociale residuale (riducendo le indennità di disoccupazione) e più incentivi al lavoro (*workfare*). Privatizzazione dei servizi e capitalizzazione degli schemi pensionistici.

ISSN 2036-7821

adottato, l'11 marzo 2001, il "Patto europlus", avallato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011[20]; tale patto aveva come fine quello di mettere a punto strumenti per prevenire casi di instabilità finanziaria di un determinato Stato dovuti ad un eccessivo indebitamento.

Gli Stati sottoscrittori del suddetto patto, alcuni appartenenti all'area euro e altri unicamente membri dell'UE, hanno assunto l'obbligo di recepire, nelle Costituzioni o nelle legislazioni nazionali, le regole del Patto di stabilita' e crescita[21].

Piena libertà è stata lasciata agli Stati riguardo le modalità di recezione purché fosse assicurata la natura vincolante delle norme derivanti dal patto e la loro applicabilità a livello nazionale e subnazionale.

Successivamente la direttiva 2011/85/UE[22] ha stabilito i requisiti minimi onde garantire il rispetto da parte degli Stati membri dell'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi derivante dal Trattato[23].

Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria[24], cosiddetto Fiscal compact, è stato concordato separatamente dai Trattati. L'articolo 3 di questo patto obbligava le parti contraenti ad attuare norme vincolanti e durature, preferibilmente di natura costituzionale, entro un anno dall'entrata in vigore del trattato. Tali norme garantiscono il rispetto della procedura di bilancio nazionale, oltre agli obblighi esistenti ai sensi del diritto dell'UE.

L'introduzione nella Carta costituzionale del principio di pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, derivante dalle fonti sovranazionali testé elencate, è avvenuto attraverso la legge costituzionale n. 1/2012.

Il legislatore ha effettuato una estesa riscrittura dell'art. 81 e ha inoltre proceduto a

[20] Il "Patto europlus" non ha natura vincolante, sebbene, in quanto adottato da Capi di Stato e di Governo, è fonte di impegni al massimo livello politico di ciascuno Stato.

[21] Istituito nel 1997 il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è un accordo internazionale tra gli Stati membri dell'Unione Europea. Il suo scopo è quello di regolamentare e monitorare le politiche di bilancio pubblico di questi Stati, assicurandone il rispetto dei criteri di adesione all'Eurozona e sostenendo il processo di integrazione monetaria in corso avviato dal Trattato di Maastricht nel 1992. Le linee guida applicative del Patto sono state successivamente riviste nel 2011 attraverso l'attuazione del Six Pack e l'introduzione del semestre europeo.

[22] Direttiva del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

[23] La direttiva ha stabilito l'introduzione di: 1) regole di bilancio numeriche specifiche che indicano i risultati di bilancio come il disavanzo pubblico, il fabbisogno e il debito; 2) strumenti di analisi e monitoraggio; 3) regole riguardanti il pareggio di bilancio tra le autorità dei sottosettori della P.A.

[24] Il Trattato in oggetto prevede: 1) bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo; 2) disavanzo strutturale dello Stato deve essere pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese con un deficit che non eccede lo 0,5% del PIL; 3) possibilità di deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento unicamente in caso di circostanze eccezionali, eventi inusuali non controllabili dallo Stato o periodi di grave depressione; 4) in caso di rapporto debito pubblico/PIL sotto la soglia del 60% e bassi rischi di sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche il deficit può essere superiore allo 0,5% ma non superare l'1 % del PIL; 5) in caso di deviazioni dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento l'attivazione di un meccanismo di correzione automatica compreso di un obbligo di mettere in opera misure di correzione della deviazione in un arco di tempo determinato.

ISSN 2036-7821

modificare gli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione. Le suddette modifiche prevedono l'approvazione, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, di una legge "rinforzata" che punta a definire "il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni…nel rispetto dei principi stabiliti con legge costituzionale"; i principi da rispettare in sede di approvazione della suddetta legge sono contenuti nella stessa legge costituzionale n. 1 del 2012.

Il primo comma dell'art. 81 dispone che "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". L'inserimento della nozione di equilibrio di bilancio è rispettosa delle normative europee e degli accordi internazionali precedentemente esaminati i quali obbligano a prendere in considerazione il contesto recessivo o espansivo dell'economia nazionale e non indicano il mero pareggio contabile tra entrate e spese come soddisfacente "regola di bilancio".

Il secondo comma prevede che: "Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.". Nelle fasi in cui le condizioni economiche sono influenzate negativamente, è possibile indebitarsi, come previsto dalla normativa europea, per compensare le diminuzioni delle entrate (si pensi all'Iva) e gli aumenti di spesa legati ai sistemi automatizzati. che vigilano sul funzionamento degli ammortizzatori sociali (ad esempio la cassa integrazione). In questi casi, non riuscire a mitigare gli effetti negativi sull'economia e optare invece per riduzioni della spesa o aumenti del reddito porterebbe ad amplificare gli effetti negativi sull'economia. Il deficit di bilancio è determinato in questo modo; è destinato ad essere compensato dall'avanzo di bilancio, che è uguale al deficit e di natura opposta (maggiori entrate e minori spese). Nel tempo, il bilancio sarà mantenuto in pareggio. Ciò è vero, almeno in teoria, perché l'esperienza indica che la transizione da un ciclo economico positivo a uno negativo con effetto compensatorio non è comune.

Il terzo e il quarto comma alterano significativamente il modo in cui le leggi di bilancio e di spesa vengono definite dall'assemblea costituzionale.

Il terzo comma dispone che "Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte". Ciò fa sì che la legge di bilancio, come tutte le altre leggi, sia soggetta all'obbligo di copertura. È stata completamente abbandonata l'idea della legge di bilancio come puramente formale, ma è stata riconosciuta la capacità della legge di aumentare o diminuire la spesa, aumentando o diminuendo allo stesso tempo le entrate. Ciò facilita il raggiungimento di una legge di bilancio che sia innanzitutto di carattere finanziario; inoltre, nella riformulazione del comma,

ISSN 2036-7821

il termine "indica" è stato sostituito dal più pertinente "provvede", che riproponeva quella che era, in prima istanza, la decisione dell'Assemblea Costituente.
Il quarto comma prevede che "Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo", esso ripropone letteralmente il primo comma dell'originario articolo 81 salvo poi disporre che l'approvazione del bilancio e del rendiconto consuntivo da parte delle Camere deve avvenire "con legge". Appare evidente il carattere sostanziale della legge di bilancio. L'iniziativa legislativa sul bilancio è riservata interamente al Governo, mentre alle Camere viene concessa la potestà di modificare ed integrare il testo proposto senza eccedere i vincoli posti dai criteri di formazione del bilancio dello Stato.
Il quinto comma replica il testo originario del secondo comma dell'articolo 81 disponendo che "L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi". Le innovazioni riguardanti il bilancio dello Stato e il conseguente nuovo assetto costituzionale da esse derivanti non hanno riguardato unicamente l'art. 81 della Costituzione.
L'art. 97 è stato oggetto di revisione, nello specifico, il suo primo comma, prevede che "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Tale dettato sottolinea che l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito pubblico sono principi imperativi per ogni livello della pubblica amministrazione.
L'articolo 119 precisa che l'"autonomia finanziaria, in materia di entrata e di spesa" degli enti locali e delle regioni si persegue "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e coadiuvando nell' "assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Il rispetto dell'equilibrio di bilancio si qualifica come vincolo interno per enti locali e regioni; ciò sottolinea l'importanza dei sopracitati principi che riguardano lo Stato nella sua interezza fino alle sue propaggini più periferiche.
Le autorità locali possono registrare un disavanzo per finanziare i propri investimenti, a condizione che quest'ultimo sia compensato da un avanzo di bilancio di altre autorità locali della medesima area.
L'articolo 117 è stato modificato per porre l'"armonizzazione dei bilanci pubblici", che in precedenza era di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, sotto l'esclusiva autorità legislativa dello Stato. Anche questa modifica ha il fine di garantire l'equilibrio del bilancio pubblico.
Questo breve excursus ha il fine di fornire una rapida e generale disamina della legislazione costituzionale italiana riguardante il bilancio pubblico a livello centrale e periferico.

ISSN 2036-7821

5. Giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità in relazione alle modalità di gestione della spesa pubblica.

La sentenza della prima sezione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 10 settembre 2020 - Ricorso n. 59751/15 - Causa G.L. contro l'Italia - ha dichiarato la non conformità, alle disposizioni della CEDU, delle riduzioni all'assistenza scolastica di soggetti minori con disabilità grave basati su ragioni di bilancio.

La Corte censura, all'unanimità, l'Italia circa la violazione degli artt. 14 (divieto di discriminazione) della CEDU e 2 (diritto all'istruzione) del Protocollo addizionale.

La causa ha ad oggetto l'impossibilità per la ricorrente, una ragazza cui è stata diagnosticata una forma grave di autismo con assenza di linguaggio verbale, di beneficiare di un sostegno scolastico specializzato nel corso dei primi due anni di scuola elementare (2010/2011 e 2011/2012).

Fin dal suo ingresso alla scuola materna nel 2007, la ricorrente ha sempre beneficiato, a causa del suo handicap, conformemente all'art. 13 della legge n. 104 del 1992, di un accompagnamento di ventiquattro ore a settimana fornito da un insegnante di sostegno, e di un'assistenza specializzata.

Il servizio di assistenza specializzata ha il fine di aiutare i bambini con disabilità a sviluppare la loro autonomia e le loro capacità di comunicazione personale, di migliorare il loro apprendimento, la loro vita relazionale e la loro integrazione scolastica, per evitare che siano emarginati. Quindi, l'assistente specializzato era incaricato di migliorare l'inclusione e la socializzazione della ricorrente a scuola e in classe, nonché la sua autonomia[25].

---

[25] La legge-quadro n. 104 del 5 febbraio 1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate («la legge n. 104 del 1992») contiene le seguenti disposizioni:

Articolo 3 – Soggetti aventi diritto

«1. È persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

(...)»

Articolo 8 – Inserimento e integrazione sociale

«L'inserimento e l'integrazione sociale della persona handicappata si realizzano mediante:

(...)

d) provvedimenti che rendano effettivi il diritto all'informazione e il diritto allo studio della persona handicappata, con particolare riferimento alle dotazioni didattiche e tecniche, ai programmi, a linguaggi specializzati, alle prove di valutazione e alla disponibilità di personale appositamente qualificato, docente e non docente.

(...)»

Articolo 12 – Diritto all'educazione e all'istruzione

«(...)

È garantito il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie.

L'integrazione scolastica ha come obiettivo lo sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione.

ISSN 2036-7821

Durante il suo primo anno di scuola elementare (2010-2011), la ricorrente non beneficiò più di questa assistenza specializzata e, al termine dell'anno scolastico, fu deciso di farle ripetere il corso preparatorio («CP»). Il 10 agosto 2011, in vista dell'inizio del nuovo anno scolastico, i genitori della ricorrente chiesero al comune di Eboli di fare in modo che la loro figlia beneficiasse dell'assistenza specializzata

---

L'esercizio del diritto all'educazione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap.

Successivamente all'accertamento della condizione di disabilità delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti ai sensi dell'articolo 3, è redatto un profilo di funzionamento secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute (ICF) adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ai fini della formulazione del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, nonché per la predisposizione del Piano Educativo Individualizzato (PEI).

(...)»

Articolo 13 – Integrazione scolastica

«1. L'integrazione scolastica della persona handicappata nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università si realizza, fermo restando quanto previsto dalle leggi 11 maggio 1976, n.360, e 4 agosto 1977, n. 517, e successive modificazioni, anche attraverso:

a) la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati. A tale scopo gli enti locali, gli organi scolastici e le unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, stipulano gli accordi di programma di cui all'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n.142. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della pubblica istruzione, d'intesa con i Ministri per gli affari sociali e della sanità, sono fissati agli indirizzi per la stipula degli accordi di programma. Tali accordi di programma sono finalizzati alla predisposizione, attuazione e verifica congiunta di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati, nonché a forme di integrazione tra attività scolastiche e attività integrative extrascolastiche. Negli accordi sono altresì previsti i requisiti che devono essere posseduti dagli enti pubblici e privati ai fini della partecipazione alle attività di collaborazione coordinate.

b) la dotazione alle scuole e alle università di attrezzature tecniche e di sussidi didattici nonché di ogni forma di ausilio tecnico, ferma restando la dotazione individuale di ausili e presidi funzionali all'effettivo esercizio del diritto allo studio, anche mediante convenzioni con centri specializzati, aventi funzione di consulenza pedagogica, di produzione e adattamento di specifico materiale didattico.

(...)

2. Per le finalità di cui al comma 1, gli enti locali e le unità sanitarie locali possono altresì prevedere l'adeguamento dell'organizzazione e del funzionamento degli asili nido alle esigenze dei bambini con handicap, al fine di avviarne precocemente il recupero, la socializzazione e l'integrazione, nonché l'assegnazione di personale docente specializzato e di operatori ed assistenti specializzati.

3. Nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale1 degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati.

4. I posti di sostegno per la scuola secondaria di secondo grado sono determinati nell'ambito dell'organico del personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge in modo da assicurare un rapporto almeno pari a quello previsto per gli altri gradi di istruzione e comunque entro i limiti delle disponibilità finanziarie all'uopo preordinate dall'articolo 42, comma 6, lettera h.

(...)

6. Gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti.

(...)»

ISSN 2036-7821

prevista dall'articolo 13 della legge n. 104 del 1992. In assenza di una risposta da parte delle autorità municipali, reiterarono la loro richiesta il 30 gennaio 2012. Il 21 febbraio 2012, tenuto conto del silenzio dell'amministrazione comunale, i genitori della ricorrente chiesero l'accesso al fascicolo della figlia. A partire da gennaio 2012, pagarono un'assistenza specializzata privata affinché la loro figlia potesse beneficiare, nonostante tutto, di un sostegno scolastico. Il 19 marzo 2012 l'amministrazione comunale, fece loro sapere che sarebbe stato difficile rimettere in atto un'assistenza specializzata pubblica, in quanto quest'ultima era stata prevista solo fino alla fine dell'anno 2011, ma che si poteva comunque sperare che la ricorrente ne avrebbe beneficiato quanto prima – cosa che non avvenne.

Il Governo sostiene che la ricorrente ha ricevuto un sostegno di cui si è fatta carico la scuola. A tale riguardo produce un documento firmato dal direttore dell'istituto scolastico, nel quale si afferma che, poiché la ricorrente non aveva potuto beneficiare di servizi educativi specializzati durante gli anni 2010-2011 e 2011-2012, la scuola le ha fornito un'assistenza di base e un aiuto fisico, e ha incaricato alcuni dei suoi impiegati di fornire assistenza materiale agli insegnanti. A sostegno delle sue affermazioni, il Governo allega una fattura di 476,56 euro (EUR).

La ricorrente ritiene che i documenti prodotti dal Governo non consentano di stabilire la veridicità di tali affermazioni. Osserva innanzitutto che questi documenti non specificano che tipo di assistenza è stata fornita, quali attività sono state svolte, o se le persone interessate fossero competenti e qualificate per occuparsi di un bambino autistico. In secondo luogo, la ricorrente ritiene che l'importo delle spese attestate (476,56 EUR per sei dipendenti, ossia un costo medio di 80 EUR per dipendente e per anno) dimostri che il sostegno in questione non può certamente essere considerato permanente.

Il 15 maggio 2012 i genitori della ricorrente, agendo in nome e per conto di quest'ultima, si rivolsero al tribunale amministrativo della regione Campania («il TAR»), lamentando che la loro figlia non poteva beneficiare dell'assistenza specializzata a cui aveva diritto ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 104 del 1992, e chiedendo al tribunale di constatare il mancato rispetto di questo diritto e condannare l'amministrazione a indennizzare la loro figlia.

Con sentenza del 27 novembre 2012, il TAR respinse questo ricorso ritenendo che il comune avesse avviato le pratiche necessarie in tempo utile e tenendo conto del fatto che la regione aveva dovuto far fronte a una riduzione delle risorse stanziate dallo Stato.

I genitori della ricorrente impugnarono questa sentenza dinanzi al Consiglio di Stato. Con sentenza depositata in cancelleria il 26 maggio 2015, il Consiglio di Stato respinse il loro ricorso ritenendo che la richiesta di risarcimento fosse vaga e non dimostrasse un nesso causale tra la mancanza di assistenza specializzata e il presunto

ISSN 2036-7821

danno. Il Consiglio di Stato ritenne anche che la regione non potesse essere considerata responsabile in quanto aveva dovuto far fronte a una riduzione delle risorse stanziate dallo Stato. Considerò che non fosse necessario accordare ai genitori della ricorrente il rimborso delle spese da loro sostenute per pagare un'assistenza specializzata privata, escludendo ogni addebito all'amministrazione comunale. Infine, per quanto riguarda la richiesta di condanna del comune di Eboli a fornire l'assistenza prevista dalla legge, rammentò che il giudice poteva emettere nei confronti dell'amministrazione comunale un'ingiunzione di fare solo quando la causa rientrava nella competenza esclusiva della giurisdizione amministrativa, ma non era questo il caso.

Il nucleo del ricorso consiste nell'affermazione secondo la quale, quest'ultima, avrebbe subito un trattamento discriminatorio, e ritiene pertanto doversi esaminare la causa anzitutto dal punto di vista dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n. 1, fermo restando che il campo di applicazione dell'articolo 14 della Convenzione comprende non soltanto il divieto della discriminazione basata sull'handicap, ma anche l'obbligo per gli Stati di assicurare «degli accomodamenti ragionevoli» che possano correggere le ineguaglianze di fatto che, non potendo essere giustificate, costituirebbero una discriminazione.

La Corte osserva in via preliminare che il sistema giuridico italiano garantisce il diritto all'istruzione dei bambini affetti da handicap attraverso un'istruzione inclusiva all'interno delle scuole comuni. In Italia, tutti i bambini sono scolarizzati in un unico tipo di istituto scolastico per tutta la durata della scuola dell'obbligo: i bambini affetti da handicap sono integrati nelle classi ordinarie della scuola pubblica, e lo Stato ha creato dei servizi psico-pedagogici che devono assicurare la presenza in queste classi di un insegnante detto «di sostegno», che coordina l'azione degli assistenti e collabora con l'insegnante che ha in carico la classe, condividendone la responsabilità. Se la situazione dell'alunno lo necessita, sono previsti altri professionisti, come gli assistenti all'autonomia e alla comunicazione, che hanno il compito «di eliminare le barriere percettive e sensoriali», e gli assistenti educativi, che accompagnano l'alunno allo scopo di favorire l'autonomia e la socializzazione.

Nella presente causa, la ricorrente, una bambina affetta da autismo non verbale, ha affermato di non avere potuto beneficiare dell'assistenza specializzata prevista dalla legge.

Il compito della Corte è dunque di verificare se le autorità nazionali abbiano effettivamente adempiuto gli obblighi posti a loro carico in virtù dell'articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, nei confronti della ricorrente entro i limiti del loro margine di apprezzamento, e se abbiano messo in atto delle soluzioni ragionevoli allo scopo di

ISSN 2036-7821

assicurarle il godimento dei suoi diritti sanciti dall'articolo 2 del Protocollo n. 1 in combinato disposto con l'articolo 14.
La Corte osserva, nel caso di specie, che, al momento dei fatti, varie disposizioni legislative (nazionali e sovranazionali) sancivano il diritto dei bambini affetti da handicap all'istruzione e a essere tutelati contro la discriminazione.
La Corte sottolinea che, prevedendo l'inclusione dei bambini portatori di handicap negli istituti scolastici comuni, il legislatore nazionale ha operato una scelta che rientra nel suo margine di apprezzamento. Essa osserva che, nel caso di specie, dai documenti del fascicolo risulta che, sebbene la legge prevedesse in maniera astratta la messa in atto di «accomodamenti» ragionevoli senza lasciare, a tale riguardo, il minimo margine di manovra all'amministrazione, le autorità nazionali competenti non hanno precisato concretamente in quale modo tali accomodamenti avrebbero dovuto essere messi in atto dal 2010 al 2012, e che in questo modo la ricorrente non ha beneficiato, durante tale periodo, di un'assistenza specializzata corrispondente alle sue esigenze didattiche specifiche.
Ribadendo che la Convenzione è volta a garantire diritti concreti ed effettivi, la Corte rammenta che, nel contesto della presente causa, essa deve tenere conto dell'evoluzione del diritto internazionale ed europeo e rispondere, ad esempio, al consenso che eventualmente emerga a questi livelli per quanto riguarda gli standard da raggiungere nel settore in questione.
La Corte considera, perciò, che l'articolo 14 della Convenzione debba essere interpretato alla luce delle condizioni enunciate nei testi sopra menzionati, e soprattutto della CRDPH[26]. Ai sensi di tale strumento, gli «accomodamenti ragionevoli» che le persone affette da handicap hanno il diritto di attendersi sono «le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo» adottati «ove ve ne sia necessità in casi particolari» per garantire a tali persone «il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali», e la discriminazione fondata sull'handicap «comprende tutte le forme di discriminazione, compreso il rifiuto di un accomodamento ragionevole». In effetti, le misure suddette hanno lo scopo di correggere delle ineguaglianze di fatto.
Non è onere della Corte definire gli «accomodamenti ragionevoli» che possono assumere diverse forme, sia materiali che immateriali – da mettere in atto nel campo dell'istruzione per rispondere alle esigenze educative delle persone affette da handicap, e le autorità nazionali si trovano in una posizione migliore per farlo rispetto alla Corte. È importante, tuttavia, che gli Stati siano particolarmente attenti alle scelte che operano in questo ambito, tenuto conto dell'impatto che tali scelte hanno sui bambini con disabilità, la cui vulnerabilità particolare non può essere

[26] Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

ISSN 2036-7821

ignorata.
Nella fattispecie, la Corte deve dunque verificare, tenuto conto del fatto che lo Stato aveva previsto di offrire un'istruzione inclusiva ai bambini affetti da handicap, se l'amministrazione avesse dei motivi validi per privare la ricorrente dell'accesso all'assistenza specializzata.
Il Governo ha fondato la sua tesi principalmente sull'argomentazione secondo la quale a causa dell'assegnazione degli unici fondi disponibili alle necessità delle persone affette da SLA, le autorità non disponevano di risorse finanziarie che potessero essere rapidamente destinate al sostegno scolastico. Il Governo afferma inoltre che, in ogni caso, l'amministrazione scolastica ha messo in atto, a proprie spese, un'assistenza specializzata assicurata da alcuni degli impiegati della scuola, senza fornire tuttavia alcuna informazione sulle competenze specifiche di queste persone o sull'aiuto fornito, né alcuna precisazione circa i periodi e le ore interessate.
Tenuto conto delle spiegazioni date dal Governo, la Corte ritiene che non vi siano dubbi sul fatto che la ricorrente non ha potuto continuare a frequentare la scuola elementare in condizioni equivalenti a quelle di cui beneficiavano gli alunni non affetti da handicap, e che tale disparità di trattamento era dovuta alla sua disabilità. Essa non può che constatare che, per due anni scolastici, al di fuori di un'assistenza privata pagata dai genitori della ricorrente e degli interventi di alcuni impiegati della scuola, sui quali il Governo non ha fornito alcuna precisazione, la ricorrente non ha ricevuto l'assistenza specializzata alla quale aveva diritto e che doveva permetterle di beneficiare del servizio educativo e sociale offerto dalla scuola in condizioni di parità con gli altri alunni.
La ricorrente ha adito i giudici amministrativi, che hanno respinto le sue richieste, considerando che la mancanza di risorse economiche giustificasse il fatto che non le fosse stata fornita un'assistenza specializzata, senza verificare se le autorità avessero garantito un giusto equilibrio tra le sue esigenze educative e la capacità limitata dell'amministrazione di farvi fronte, né se la dedotta discriminazione fosse fondata. In particolare, i giudici amministrativi non hanno verificato se le restrizioni di bilancio invocate dall'amministrazione avessero avuto lo stesso impatto sull'offerta formativa per i bambini non affetti da handicap e per quelli affetti da handicap.
La Corte sostiene che, nel caso di specie, le autorità non hanno cercato di determinare le vere necessità della ricorrente e le soluzioni che potessero rispondervi al fine di permetterle di frequentare la scuola elementare in condizioni equivalenti, per quanto possibile, a quelle di cui beneficiavano gli altri bambini senza per questo imporre all'amministrazione un onere sproporzionato o eccessivo.
La Corte ritiene, inoltre, che la discriminazione subita dalla ricorrente sia ancor più grave in quanto è avvenuta nell'ambito dell'insegnamento primario, che fornisce le basi dell'istruzione e dell'integrazione sociale e le prime esperienze di vita sociale – e

ISSN 2036-7821

che è obbligatorio nella maggior parte dei paesi.
Considerati tutti questi elementi, la Corte conclude che, nel caso di specie, il Governo non abbia dimostrato che le autorità nazionali hanno agito con la diligenza richiesta per garantire alla ricorrente il godimento del suo diritto all'istruzione su un piano di parità con gli altri alunni, così da garantire un giusto equilibrio tra gli interessi coesistenti in gioco.
Vi è stata, pertanto, violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n. 1.
La sentenza in oggetto è rivoluzionaria in quanto, non solo censura la violazione di diritti fondamentali da parte dello Stato italiano, ma entra anche nel merito delle modalità di gestione del bilancio pubblico, sostenendo, che nel caso in cui ci siano una compressione dei diritti dovuta da fattori economici, essa debba colpire trasversalmente tutte le categorie di soggetti e non unicamente soggetti appartenenti a minoranze (in questo caso persone con disabilità).
Tale principio è stato aspramente criticato in quanto interviene su uno dei poteri principali di uno Stato ovvero la libera gestione delle proprie risorse economiche.
Appare ragionevole ritenere che la suddetta sentenza non incide propriamente sulla potestà di ogni Stato di amministrare autonomamente il proprio bilancio, bensì, introduce un parametro di spesa che ha l'obiettivo di evitare casi di discriminazione siano essi diretti o indiretti.

6. Giurisprudenza della Corte Costituzionale sul diritto all'istruzione delle persone con disabilità in relazione alle modalità di gestione della spesa pubblica.

Con la sentenza n. 80 del 2010 la Corte Costituzionale italiana si è espressa circa la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 413 e 414, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).
Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza del 26 marzo 2009, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, primo comma, 10, primo comma, 30, primo e secondo comma, 31, primo comma, 34, primo comma, 35, primo e secondo comma, 38, terzo e quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 413 e 414, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).
In punto di fatto, il rimettente riferisce di essere investito dell'appello proposto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nei confronti di A.F. e C.G., in proprio e in qualità di genitori esercenti la potestà sulla figlia minore A.J.R, avverso il provvedimento cautelare emesso dal TAR per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con il quale si ordinava all'amministrazione il ripristino dell'assegnazione di

ISSN 2036-7821

un docente di sostegno alla indicata minore, per 25 ore settimanali.
La suddetta fase cautelare trae origine dal ricorso proposto dalle indicate parti private avverso il provvedimento con il quale l'amministrazione scolastica, in sede di formazione degli organici, aveva assegnato alla ricorrente, affetta da ritardo psicomotorio e crisi convulsive da encefalopatia grave, un docente solo per 12 ore settimanali.
Il citato provvedimento comprometteva, a parere dei ricorrenti, il diritto del disabile ad una effettiva assistenza didattica; diritto tutelato dalla Costituzione e da norme internazionali.
Il giudice a quo riporta l'art. 40 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che assicura l'integrazione scolastica degli alunni disabili con interventi adeguati al tipo ed alla gravità dell'handicap, compreso il ricorso all'ampia flessibilità organizzativa e funzionale delle classi, nonché la possibilità di assumere con contratto a tempo determinato insegnanti di sostegno in deroga al rapporto docenti ed alunni, indicato al comma 3 della suddetta disposizione, in presenza di handicap particolarmente gravi.
In particolare, il citato art. 40 non generalizza tutti i casi di disabilità, ma si ispira al diverso principio secondo il quale ciascun intervento deve tener conto del grado e della tipologia di deficit di cui è portatore il singolo individuo, ponendosi, in tal modo, in linea di continuità con quanto già previsto dagli artt. 3, 12, 16 e 17 della legge n. 104 del 1992, in ambito di istruzione e di formazione professionale dei disabili.
Il rimettente osserva che le disposizioni censurate hanno soppresso il trattamento in deroga previsto dall'art. 40, in tal modo contraddicendo la ratio che aveva caratterizzato l'indirizzo normativo sopra riportato, in ragione del quale ad un maggiore livello di disabilità deve corrispondere un maggior grado di assistenza, al fine di consentire al disabile di superare il suo svantaggio e di porlo in condizione di parità con gli altri.
La conclusione di tale iter argomentativo comporta, a parere del rimettente, che le disposizioni censurate, nel sottoporre ad un'unica disciplina tutti i disabili, non garantiscono a quelli che versano in condizioni di maggiore gravità il diritto alla integrazione scolastica.
Il rimettente ritiene che le norme censurare contrastino con la giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'esercizio di ogni diritto, anche se costituzionalmente garantito, può essere regolato e limitato dal legislatore, sempre che ciò sia compatibile con la funzione del diritto di cui si tratta e non si traduca in una sostanziale elusione dello stesso.
Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 413 e 414, della legge 24 dicembre 2007, n.

ISSN 2036-7821

244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), nella parte in cui, rispettivamente, fissano un limite al numero degli insegnanti di sostegno e aboliscono la possibilità di assumere con contratto a tempo determinato i suddetti insegnanti, in deroga al rapporto docenti ed alunni indicato dall'art. 40, comma 3, della legge n. 449 del 1997, in presenza di disabilità particolarmente gravi.

Ad avviso del giudice rimettente le norme censurate violerebbero gli artt. 2, 3, 38, terzo e quarto comma, della Costituzione, in quanto, in contrasto con i valori di solidarietà collettiva nei confronti dei disabili gravi, ne impedirebbero «il pieno sviluppo, la loro effettiva partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese» ed introdurrebbero «un regime discriminatorio illogico e irrazionale» che non terrebbe conto del diverso grado di disabilità di tali persone, incidendo così sul nucleo minimo dei loro diritti.

Sarebbero, altresì, violati gli artt. 4, primo comma, 35, primo e secondo comma, in relazione all'art. 38, terzo comma, Cost., in quanto da tale violazione deriverebbe l'impossibilità per il disabile grave di conseguire «il livello di istruzione obbligatoria prevista», «quello superiore» e «l'avviamento professionale propedeutico per l'inserimento nel mondo del lavoro».

Le disposizioni statali sopra indicate sono, inoltre, sospettate d'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 10, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2, 3, 4, 35 e 38 Cost., in quanto si porrebbero in contrasto con «i principi (recte: norme) di diritto internazionale generalmente riconosciute a favore dei disabili», nonché con il diritto del disabile al pieno sviluppo della sua personalità (art. 2), con il principio di non discriminazione (art. 3), con il diritto all'educazione e all'inserimento nel mondo del lavoro (art. 38).

Infine, le norme censurate sono ritenute di dubbia compatibilità con gli artt. 34, primo comma, e 38, terzo e quarto comma, Cost., in relazione agli artt. 30, primo e secondo comma, e 31, primo comma, Cost., in quanto vanificano «per i disabili gravi la possibilità di accedere alla istruzione in tutte le sue forme e funzioni e disconosc[ono] gli obblighi in tal senso costituzionalmente previsti a carico dello Stato anche in funzione suppletiva della famiglia».

Appare opportuno precisare che ciascun disabile è coinvolto in un processo di riabilitazione finalizzato ad un suo completo inserimento nella società; processo all'interno del quale l'istruzione e l'integrazione scolastica rivestono un ruolo di primo piano.

Pertanto, il diritto del disabile all'istruzione (come si evince dall'analisi precedentemente effettuata dell'ordinamento nazionale e sovranazionale) si configura come un diritto fondamentale. La fruizione di tale diritto è assicurata, in particolare, attraverso «misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai

ISSN 2036-7821

portatori di handicaps la frequenza degli istituti d'istruzione» (sentenza n. 215 del 1987).

Tra le varie misure previste dal legislatore viene in rilievo quella del personale docente specializzato, chiamato per l'appunto ad adempiere alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno» a favore degli alunni diversamente abili (sentenza n. 52 del 2000).

Sempre nell'ottica di apprestare un'adeguata tutela dei disabili, in particolare per quelli che si trovano in una condizione di gravità, il legislatore, con la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), all'art. 40, comma 1, ha previsto la possibilità di assumere, con contratti a tempo determinato, insegnanti di sostegno in deroga al rapporto alunni-docenti stabilito dal successivo comma 3. Il criterio numerico indicato dalla disposizione da ultimo richiamata è stato poi sostituito con il principio delle «effettive esigenze rilevate», introdotto dall'art. 1, comma 605, lett. b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Le disposizioni censurate che prevedono, da un lato, un limite massimo nella determinazione del numero degli insegnanti di sostegno e, dall'altro, l'eliminazione della citata possibilità di assumerli in deroga, si pongono in contrasto con il riportato quadro normativo internazionale, costituzionale e ordinario, nonché con la consolidata giurisprudenza di questa Corte a protezione dei disabili fin qui richiamata.

È vero che, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità (da ultimo, ex plurimis, sentenze n. 431 e 251 del 2008, ordinanza n. 269 del 2009). Si deve tuttavia riaffermare che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, detto potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel «[…] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000).

Risulta, pertanto, evidente che le norme impugnate hanno inciso proprio sull'indicato «nucleo indefettibile di garanzie» che questa Corte ha già individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore.

La scelta operata da quest'ultimo, in particolare quella di sopprimere la riserva che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato, non trova alcuna giustificazione nel nostro ordinamento, posto che detta riserva costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave.

La ratio della norma, che prevede la possibilità di stabilire ore aggiuntive di sostegno, è, infatti, quella di apprestare una specifica forma di tutela ai disabili che si

ISSN 2036-7821

trovino in condizione di particolare gravità; si tratta dunque di un intervento mirato, che trova applicazione una volta esperite tutte le possibilità previste dalla normativa vigente e che, giova precisare, 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.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, le disposizioni impugnate si appalesano irragionevoli e sono, pertanto, illegittime nella parte in cui, stabilendo un limite massimo invalicabile relativamente al numero delle ore di insegnamento di sostegno, comportano 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 portata della sentenza in esame da parte della Corte Costituzionale è di particolare rilievo; viene infatti sottratta la possibilità al legislatore di compiere scelte di bilancio che vadano a comprimere incidere su quel nucleo di diritti considerati fondamentali e portanti dalla nostra Carta Costituzionale e dal diritto internazionale.

7. Considerazioni conclusive riguardo equilibrio di bilancio e diritto all'istruzione delle persone con disabilità.

La fondamentale importanza dell'istruzione nella società è stata a più riprese sottolineata nel presente scritto; tale importanza risulta ancora più marcata per i minori con disabilità, sia essa grave o modesta, in quanto momento di confronto e di inserimento nella società.

La nostra Repubblica ha coraggiosamente optato per un sistema educativo inclusivo nel quale i soggetti con disabilità e i "normodotati" condividono non solo gli spazi fisici, ma anche esperienze ed idee.

Tale processo di integrazione presenta sicuramente delle criticità di ordine assistenziale in base anche alla gravità della disabilità di ciascun soggetto; tali criticità è previsto vengano affrontate a livello sistemico da professionisti con specifiche competenze il cui compito è assistere il soggetto con disabilità nel suo percorso educativo.

Nelle sentenze precedentemente analizzate si comprende come l'istruzione di soggetti con disabilità sia considerata, da fonti nazionali e sovranazionali, un diritto fondamentale incomprimibile che non ammette discriminazioni di nessuna tipologia siano esse dirette o indirette.

La suddetta importanza arriva a vincolare uno dei momenti di massima espressione di potere del legislatore, la redazione del bilancio.

ISSN 2036-7821

Nessuna compressione assistenziale, dovuta a valutazioni politiche di opportunità economica, può, infatti, essere prevista riguardo l'istruzione dei minori con disabilità.

ISSN 2036-7821