

**Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità:  
continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto  
(nota a Corte costituzionale n. 83/2019)**

di Elena Vivaldi \*  
(23 settembre 2019)

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2019)

1. Con la sentenza n. 83/2019 la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul delicato equilibrio tra garanzia dei diritti sociali, con particolare riferimento al diritto all'istruzione degli alunni con disabilità - e l'esigenza di equilibrio di bilancio, riaffermando quanto già statuito nella nota sentenza n. 275/2016<sup>1</sup>, secondo cui «l'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione»<sup>2</sup>. Mentre in quest'ultima decisione la Corte si è pronunciata in relazione alla legittimità di una legge finanziaria regionale, questa volta tale principio viene ribadito - seppure, come vedremo, all'interno di una pronuncia di infondatezza - in relazione alla legge di approvazione del bilancio statale. Come noto, non è la prima volta che viene riconosciuta la sindacabilità della legge di approvazione del bilancio statale e delle relative scelte allocative delle risorse; tale principio, infatti, sotto la vigenza della precedente formulazione dell'art. 81 Cost., era già stato affermato dalla sent. n. 260/1990, nella quale la Corte aveva chiarito che: «il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non [è] un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresent[a], piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali» (punto 3 del Cons. dir.)<sup>3</sup>. La sentenza in commento ha tratto origine dal ricorso presentato dalla Regione Veneto avverso alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) e, tra queste, per ciò che qui interessa, il

---

1 È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», richiamato nella sentenza in commento. Per un commento si vedano i contributi di R. Cabazzi, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Questa Rivista*, 2017, n. 3, p. 593 ss; L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, n. 6, p. 2336 e ss. e, *ivi*, A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, p. 2343 e ss.; I. Ciolli, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, n. 3, p. 353 e ss.; 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 *Consultaonline*, 2017, n. 1, p. 105 e ss; L. Madau, *È la garanzia dei diritti incomprimibili 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.

2 Corte cost., sent. n. 83/2019, punto 4.1. Cons. Dir.

comma 70 dell'art. 1, che ha rifinanziato per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni relative ad alcune funzioni che, con il processo di riordino delle Province, sono state loro assegnate a decorrere del 1° gennaio 2016, per effetto dell'art. 1 comma 947 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)<sup>4</sup>.

Più in particolare, la disposizione riguarda le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Si tratta, in sostanza, delle funzioni svolte dalla figura dell'assistente all'autonomia e alla comunicazione<sup>5</sup> che trova una sua prima disciplina a partire dal comma 2 dell'articolo 42 del DPR 616/77, laddove si fa riferimento all'«assistenza ai minorati psico-fisici»<sup>6</sup>.

Il legislatore ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni in discorso anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni. Infatti, la legge n. 208/2015 ha previsto l'attribuzione alle Regioni di un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio di tali funzioni. Allo stesso modo la legge 1 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

---

3 Dunque «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale (punto 14 Cons. Dir.)».

4 La disposizione impugnata prevede che per «l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste». In particolare la disposizione richiamata statuisce che «Ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, di cui all'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e relative alle esigenze di cui all'articolo 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono attribuite alle regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già prevedono l'attribuzione delle predette funzioni alle province, alle città metropolitane o ai comuni, anche in forma associata».

5 Una conferma in questo senso viene anche dal Consiglio di Stato che, intervenuto per sanare conflitti di competenze tra enti territoriali in ordine alla definizione dell'ente competente a svolgere i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con disabilità previsti dall'art. 139, comma 1, lettera c), del d. lgs. n. 112/1998 ha avuto modo di affermare che «l'assistenza personale in favore di uno studente frequentante un istituto di istruzione secondaria superiore, costituendo una adeguata misura per dare effettività e concretezza al suo diritto all'istruzione e alla integrazione scolastica, integra ragionevolmente la fattispecie del servizio "di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio", di cui al comma 1, lett. c), del ricordato art. 139 del d. lgs. n. 112 del 1998». Infatti secondo i giudici di Palazzo Spada non trova alcun fondamento normativo l'interpretazione riduttiva della lett. c), del comma 1, secondo cui i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio consisterebbero esclusivamente nel servizio di trasporto degli alunni e degli studenti disabili (Consiglio di Stato, sentenza n. 3950 del 23 luglio 2013).

ha autorizzato lo stanziamento di 75 milioni di euro per l'anno finanziario 2017 e in modo analogo ha operato la previsione che ha dato origine alla sentenza in commento, che ha stanziato un contributo pari a 75 milioni di euro per l'anno 2018 per la copertura finanziaria delle funzioni di cui si discorre.

In particolare la Regione Veneto ha denunciato la illegittimità costituzionale della disposizione per due motivi: la provvisorietà dello stanziamento, che ledendo il principio dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, quarto comma, Cost, non consentirebbe alla Regione di effettuare una programmazione dei propri interventi e si risolverebbe, dunque, in una violazione della competenza legislativa ed amministrativa della Regione; l'entità dello stanziamento, che sarebbe in grado di coprire appena la metà del fabbisogno.

Con riferimento a questo ultimo aspetto, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione sulla base della estrema genericità del ricorso che, sul punto, non specifica né l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento delle funzioni in discorso, né evidenzia la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato. Peraltro la Corte puntualizza che «resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio» (sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018).

Sul primo punto, invece, la Corte ha dichiarato infondata la questione. Con uno sguardo al passato, essa afferma, infatti, che la disposizione impugnata, «in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata». Non solo: essa aggiunge che il finanziamento annuale - e quindi non esteso ad un orizzonte temporale più ampio - appare giustificato dalla complessa fase di transizione che si è innescata con il riordino delle Province.

A questo proposito preme evidenziare la differenza tra la continuità del finanziamento erogato annualmente e, invece, lo stanziamento pluriennale di un finanziamento, che consente alla Regione di svolgere una appropriata pianificazione delle funzioni trasferite. Mentre il primo profilo può dirsi assicurato dalla disposizione impugnata, il secondo elemento pare trovare accoglimento dall' art. 1, comma 561 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) - richiamato dalla Corte - che stanziava, appunto, le risorse per il triennio successivo. La Regione Veneto, infatti, nel ricorso – richiamando

---

6 L'art. 42, intitolato "Assistenza scolastica", afferma: «Le funzioni amministrative relative alla materia dell'assistenza scolastica» concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari».

la sent. n. 275/2016<sup>7</sup> - pone l'accento non tanto sulla discontinuità del finanziamento, quanto sulla impossibilità di far conto su risorse certe per un lasso di tempo che le consenta di svolgere l'ordinaria attività di programmazione del servizio a favore degli studenti con disabilità. Il metodo programmatico è divenuto centrale nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali a partire dal processo di regionalizzazione attuato a seguito della legge delega n. 281/1970 e n. 382/1975. Da allora le Regioni esercitano le funzioni amministrative trasferite dai decreti di trasferimento in ogni settore dell'attività regionale, attraverso lo strumento programmatico, al fine di perseguire uno sviluppo armonico dell'economia regionale e perseguire i fini sociali previsti dalla Costituzione<sup>8</sup>. In altri termini, parafrasando una delle prime definizioni coniate dalla dottrina, la programmazione diventa *sociale* in quanto finalizzata ad individuare obiettivi di crescita e di cambiamento dell'assetto economico e sociale, attraverso una tecnica organizzativa in grado di garantire la coerenza tra l'azione pubblica ed i fini individuati<sup>9</sup>.

Da questo punto di vista rileva la memoria depositata dalla Regione in data 29 gennaio 2019: in essa si sottolinea come lo *ius superveniens* rappresentato dall'art. 1 comma 561 dalla legge n. 145/2018 non faccia venire meno l'interesse ad una pronuncia di accoglimento, in quanto la capacità di programmazione, che potrà dunque avviarsi regolarmente per il triennio 2019-2021, è stata comunque compromessa in relazione all'anno 2018.

Alla luce di queste osservazioni è allora interessante rilevare che il Comunicato stampa della Corte costituzionale, ribaditi i due principi della natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità e dell'effettiva fruibilità di questo diritto, pone in evidenza l'importanza della continuità del finanziamento dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti degli alunni con disabilità. Continuità del finanziamento che, però, pare legata allo stanziamento *pluriennale* del fondo regionale per l'assistenza agli alunni con disabilità. Difatti il comunicato, pur chiarendo che nel caso di specie la Corte ha dichiarato infondata la questione sollevata dalla Regione Veneto in considerazione della complessa fase di passaggio dalle Province alle Regioni delle funzioni relative agli alunni con disabilità e della garanzia di una copertura finanziaria certa e quantificata per l'anno di riferimento, ha anche aggiunto che «è doveroso assicurare a questo tipo di stanziamento un orizzonte temporale pluriennale, come peraltro ha fatto l'articolo 1, comma 561, della legge di Bilancio per il 2019, per consentire alle Regioni una stabile programmazione dei relativi servizi in coerenza con la rilevanza dei valori costituzionali in gioco».

---

7 Dalla quale, peraltro, non si ricava la necessità di uno stanziamento pluriennale bensì la certezza dell'*an* e del *quantum* del finanziamento, senza peraltro fare riferimento ad alcun arco temporale.

8 T. Martinez, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 250 ss.

9 G. Amato, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1971, p. 414 ss. Sulla necessità del metodo programmatico quale strumento per coniugare metodo democratico e concretizzazione dei fini sociali, si veda anche I. Marino, *Aspetti giuridici della programmazione e mete sociali*, in Dir. Soc., 1990, p. 28.

3. Con la pronuncia in commento la Corte compie un ulteriore passo nella definizione del contenuto del diritto all'istruzione della persona con disabilità<sup>10</sup>. È noto che, nel panorama nazionale, il settore dell'istruzione sia stato d'importanza cruciale per il mutare del rapporto fra persone con disabilità e società: è dalla scuola che è partito il processo d'inserimento, divenuto poi processo d'integrazione e, da ultimo, processo d'inclusione<sup>11</sup>. E già dalla fine degli anni '80, con la nota sentenza n. 215/1987<sup>12</sup>, che la Corte ha avuto modo di evidenziare come, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, la frequenza scolastica sia un essenziale fattore di recupero e di superamento dell'emarginazione, «in un complesso intreccio in cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro e, se ha evoluzione positiva, può operare in funzione sinergica ai fini del complessivo sviluppo della personalità»<sup>13</sup>. Ciò ancora prima, quindi, che l'art. 12 della legge n. 104/1992 attribuisse allo studente con disabilità il diritto all'educazione ed all'istruzione, a partire dalla scuola materna fino all'università (comma 2).

Ma quali sono le prestazioni che rientrano nel nucleo fondamentale di questo diritto? Proviamo a ricostruirle richiamando le pronunce più significative del Giudice costituzionale. Intanto la sent. n. 80/2010<sup>14</sup>, ribadendo quanto già era affermato in un *obiter* della sent. 52/2000, ha confermato l'importanza

---

10 Sul tema, P. Addis, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Profili sostanziali e giurisprudenziali*, in E. Catelani, R. Tarchi (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 149 ss.; G. Matucci, *Il diritto ad una didattica personalizzata ed individualizzata*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, FrancoAngeli, 2016, p. 298 ss; F. Masci, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017; In questo senso L. Nannipieri, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; S. Penasa, *La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola, snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 16 ss; S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello stato sociale*, Giuffrè, 2012, *passim*; C. S. Vigilanti, *Il diritto all'istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in *forumcostituzionale.it*. Con riferimento all'istruzione universitaria si rinvia alle considerazioni di M. D'Amico, G. Arconzo, *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano, Giuffrè, 2013.

11 A tal proposito si veda, da ultimo, il d.lgs. n. 66/2017, intitolato «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità». Per una analisi: G. Matucci, *“Buona Scuola”*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, fasc. III, pp. 1 ss.; M. Bruschi, S. Milazzo, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma normativo e scelte inclusive*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. II, pp. 2 ss. più in generale, sul percorso compiuto dalla legislazione ordinaria, P. Addis, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità ... cit.*, p. 163; C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 34 ss. nonché S. D'Alessio, *Inclusive education in Italy. A critical analysis of the policy of integrazione scolastica*, Sense Publishers, Rotterdam, 2011.

12 Considerata quale “svolta epocale”, per usare l'espressione di F. Furlan, *La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*, in C. Cattaneo (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano 2001, 251.

13 Corte cost., sent. n. 215/1987, punto 5 Cons. Dir.

dell'istruzione nel percorso di inclusione dei soggetti con disabilità sottolineando che la fruizione di tale diritto deve essere assicurata attraverso misure di integrazione e sostegno tra le quali assume una particolare importanza quella del personale docente specializzato (i cosiddetti insegnanti di sostegno). L'attività di tali figure è infatti chiamata ad adempiere alle «ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno»<sup>15</sup> a favore degli studenti con disabilità. In particolare, precisa la Consulta, le norme impugnate<sup>16</sup> hanno inciso proprio sull'indicato «nucleo indefettibile di garanzie» che la Corte ha individuato quale limite invalicabile all'intervento normativo discrezionale del legislatore, in quanto la riserva che consentiva di assumere insegnanti di sostegno a tempo determinato «costituisce uno degli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave»<sup>17</sup>.

Nella successiva sentenza n. 275/2016, sopra richiamata, la Corte estende il nucleo indefettibile del diritto all'istruzione al servizio di trasporto scolastico «poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto». L'affermazione è seguita da un'altra, altrettanto forte<sup>18</sup> e su cui la dottrina si è a lungo soffermata, secondo cui «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». A sottolineare, dunque, che di fronte a prestazioni concernenti il nucleo indefettibile del diritto occorre operare una netta distinzione tra le spese che possono essere considerate facoltative e, invece, quelle obbligatorie, e su questa base, allocare le risorse<sup>19</sup>.

---

14 Per un commento, F. Madeo, *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 1831 ss.; A. Pirozzoli, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, 2010, nonché G. Arconzo, *La normativa a tutela delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. D'Amico, G. Arconzo (a cura di), *Università e persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2013, p. 21 e ss.)

15 Corte cost., sent. n. 52/2000.

16 Le quali negavano la possibilità, per l'amministrazione scolastica, di assumere un numero di docenti di sostegno superiore a un dato ammontare e disponevano che non fosse possibile neppure assumerne, con contratto a tempo determinato e in deroga al rapporto docenti ed alunni, per far fronte a casi di disabilità grave (si vedano, in particolare, i commi 413 e 414, dell'art. 2 della legge n. 244/2007 - legge finanziaria per il 2008 - disposizioni poi dichiarate incostituzionali dalla sent. n. 80/2010 della Corte cost.)

17 «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 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*» (Corte cost., punto 4 Cons. Dir.).

18 Così L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali*, cit, p. 2339.

19 L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, t. I, Milano 2014, 375 ss.

La sentenza in commento, come anticipato, annovera all'interno del nucleo essenziale del diritto all'istruzione anche le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità, svolte da quelle figure che nella prassi vengono denominate anche *comunicatori* o *facilitatori*. Si tratta di profili posti a disposizione dell'istituzione scolastica per fornire un'assistenza specialistica al singolo studente con disabilità, al fine di supportarlo nell'attività di apprendimento all'interno dell'istituzione scolastica, anche attraverso strategie ed ausili tecnologici, pur essendo la sua attività estranea all'attività didattica in senso stretto. L'assistente all'autonomia e alla comunicazione si differenzia, dunque, dall'insegnante di sostegno e dagli insegnanti curricolari, con i quali è chiamato a cooperare secondo gli obiettivi del Piano Educativo Individualizzato (PEI) previsto all'art. 12, co. 5, l. n. 104/1992, al fine di mediare la comunicazione dello studente disabile con le persone che interagiscono con lui nell'ambiente scolastico e supportare la sua autonomia<sup>20</sup>.

Più in generale, dunque, possiamo affermare che si sia prodotto un chiarimento significativo del contenuto del nucleo essenziale del diritto all'istruzione, il quale non contempla solo la fruizione delle attività educative e didattiche in senso stretto, ma si estende ad interventi e prestazioni che potremmo definire come *precondizioni* per renderne concreta la fruizione<sup>21</sup> (a questo proposito pensiamo, ad esempio, ad eventuali questioni che interessino in futuro il tema, annoso, dell'accessibilità delle istituzioni scolastiche<sup>22</sup>). Da questo punto di vista, quindi,

---

20 Pur avendo avuto tradizionalmente applicazione in riferimento agli studenti con disabilità di comunicazione, una corretta lettura del dettato normativo ha consentito la diffusione di questa figura anche ad altre tipologie di disabilità. Difatti in base all'Accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni il 20 marzo 2008 si ritiene che il suo utilizzo debba fondarsi sulla necessità di garantire l'assistenza specialistica «a tutti gli studenti con disabilità fisica, psichica o sensoriale, la cui gravità o limitazione di autonomia, determini l'inevitabile necessità di assistenza per un regolare apprendimento delle nozioni scolastiche».

21 Da questo punto di vista, ci pare significativa la distanza tra la giurisprudenza sommariamente sopra richiamata e sentenze come la n. 7/1967, all'interno della quale la Corte, adoperandosi per delineare una differenziazione peraltro difficile tra i concetti di educazione ed istruzione, enfatizza la distanza tra prestazioni eminentemente legate al diritto all'istruzione in senso stretto, da quelle che, pur rivestendo un ruolo importante nella fruizione di tale diritto, si porrebbero in posizione ancillare rispetto alle prime, rimanendo escluse dal relativo perimetro. La Corte afferma infatti «Al riguardo, non è da disconoscere la distinzione tra i concetti di insegnamento, di istruzione e di educazione, comprendendo nel primo l'attività del docente diretta ad impartire cognizioni ai discenti nei vari rami del sapere, nel secondo l'effetto intellettivo di tale attività e nel terzo l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti». Ma tale distinzione, «pur rispecchiando nel suo aspetto concettuale una posizione di progressività graduale [...] non può avere incidenza decisiva nella concreta questione in esame così da pervenire ad assegnare al termine istruzione [...] un significato diverso e più ampio di quello proprio dell'insegnamento, così da ricomprendere in quest'ultimo, come prestazione d'obbligo ad esso inerente in senso proprio, anche altre prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano *ma non ne costituiscono i tratti essenziali*, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché *di mezzi di trasporto* (corsivi nostri)».

22 Si veda, C. Braga, *Una normativa quadro costituzionalmente orientata per il superamento delle barriere architettoniche*, in *Questione giustizia*, 2018, n. 3, p. 51 ss.; A.D. Marra, *Voce Barriere Architettoniche*, in A.D. Marra (a cura di), *Società, Disabilità, Diritti*, Frosinone, Key editore, 2018, p. 65 e ss.

il percorso compiuto è degno di nota e ci pare ben incardinato sui principi fissati dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre del 2006 e ratificata dall'Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18. L'art. 24 non si limita, infatti, a prevedere astrattamente il diritto all'istruzione per gli alunni con disabilità, ma al 2° comma lett. c) prevede che vengano posti in essere «accomodamenti ragionevoli» parametrati sui bisogni di ciascuno e che «siano fornite efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione (lett. e)».

Ma, se da un lato risulta rafforzato il nucleo essenziale di tale diritto, dall'altro paiono invece ridotti i parametri costituzionali su esso viene fondato, con un possibile indebolimento generale della posizione della persona con disabilità come soggetto titolare dei diritti costituzionalmente previsti. Nelle ultime pronunce considerate, infatti, la Corte giunge alle conclusioni sommariamente esposto fondandole sull'art. 38, comma 3 Cost. In particolare, nella sentenza in commento si precisa: «questa Corte ha riaffermato la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità»<sup>23</sup>. Come è stato autorevolmente affermato, riteniamo sia insufficiente «pretendere di affrontare i problemi delle persone con disabilità solo alla luce del comma 3 dell'art. 38 Cost., dimenticando che queste persone sono anzitutto titolari di tutte le situazioni soggettive garantite in generale dalla Costituzione»<sup>24</sup>.

Da questo punto di vista è interessante osservare che nella storica sentenza n. 215/1987, la Corte «ha utilizzato anzitutto il primo comma dell'art. 34<sup>25</sup> Cost., come norma attributiva di un diritto individuale a tutti i cittadini e, tanto più, a coloro che incontrano particolari difficoltà ad esercitare questo diritto»<sup>26</sup>. In quella pronuncia, dove peraltro il riferimento agli art. 2 e 3, comma 2, Cost. ha consentito di far assumere una nuova dimensione alla tutela costituzionale della persona con disabilità, il richiamo dell'art. 38, comma 3, Cost. giunge solo al termine della motivazione, «a giochi conclusi, per sottolineare, ma solo *ad*

---

23 La stessa affermazione si riscontra nella sent. n. 80/2010 (dove al punto 4 del Cons. Dir si legge «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104») e nella sent. n. 275/2016 («Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale» - punto 4 Cons. Dir.).

24 U. De Siervo, *Libertà negative e positive cit.*, p. 36.

25 S. Cassese, A. Mura, *Artt. 33 – 34*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1976, 225 e ss; A. M. Poggi, *Art. 34*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 699 ss e, da ultimo, M. Benvenuti, «La scuola è aperta a tutti»? *Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 2018.

26 Così U. De Siervo, *Libertà negative e positive*, in R. Belli, (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, FrancoAngeli, Milano, 2000, p. 36

*adiuvandum*, che l'impegno per lo Stato di garantire l'istruzione secondaria rientra in quella formula dell'educazione e avviamento professionale di cui parla la disposizione»<sup>27</sup>. A completamente dell'importante percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale sul riconoscimento del diritto all'istruzione della persona con disabilità, ci parrebbe importante recuperare la dimensione generale di tale diritto, contenuta nell'affermazione con cui si schiude l'art. 34 Cost., secondo cui «La scuola è aperta a tutti», affermazione che fa da cornice al diritto all'istruzione nel suo complesso<sup>28</sup>. Concordiamo infatti con chi in dottrina ha sostenuto che il significato primario di tale affermazione sia l'apertura della scuola «nei confronti di ciascuno»<sup>29</sup>, secondo la fondamentale garanzia apprestata dagli artt. 2 e 3, comma 2 Cost., in modo da garantire il diritto all'istruzione malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona all'interno della formazione sociale costituita dalla comunità scolastica<sup>30</sup>.

\* Ricercatrice di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

---

27 S. Scagliarini, *Diritti sociali e nuovi diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in Atti del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trapani, 8-9 giugno, 2012, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 18.

28 Sul punto si vedano le interessanti riflessioni di M. Benvenuti, *"La scuola è aperta a tutti"*, cit., p. 111.

29 M. Benvenuti, *"La scuola è aperta a tutti"?* cit., p. 112.

30 C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, cit., p. 76.