

## Aspetti problematici dell'inclusione nel sistema scolastico

Vincenza Caracciolo La Grotteria

Sommario: 1. Profili costituzionali dell'inclusione scolastica. – 2. Il modello di scuola inclusiva per gli alunni disabili. – 3. Gli strumenti per garantire l'inclusione del minore disabile tra Stato ed enti territoriali. – 4. Il servizio di assistenza all'autonomia tra bisogni della persona e risorse economiche. – 5. Conclusioni.

### 1. *Profili costituzionali dell'inclusione scolastica*

Per costruire una società inclusiva, che non emargina le persone, ma le integra nel tessuto sociale, è necessario porre particolare attenzione al sistema scolastico, con riguardo al ruolo delle componenti organizzative, tutte chiamate, ciascuna secondo la propria competenza, a promuovere una scuola inclusiva<sup>1</sup>, caratterizzata da percorsi universali di educazione e formazione, volti all'integrazione e all'inclusione dei minori durante il loro processo formativo.

L'educazione inclusiva si fonda sui principi di uguaglianza, di giustizia sociale, di libertà, sul diritto di cittadinanza, sul diritto all'istruzione di tutti, senza alcuna discriminazione, in un ambiente che deve garantire importanti opportunità di crescita dei futuri cittadini, al fine di promuovere la realizzazione di una società ispirata alla libertà ed all'eguaglianza sostanziale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi, (a cura di), *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano, 2019; G. Matucci, *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano, 2019; G. Matucci, *Ripensare la scuola inclusiva: una rilettura dei principi costituzionali*, in *Riv. quadr. Inapp*, 2020, 3, 3.

<sup>2</sup> G. Ferrara, *La pari dignità sociale. Appunti per una ricostruzione*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano, 1974, 1089 ss.; M.R. Marella, *Il fondamento sociale della dignità umana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, 1, 67 ss.; A. Guazzarotti, *Eguaglianza e pari dignità*, in Aa.Vv., *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Roma, 2011, 196 ss.; L. Sitzia, *Pari dignità e discriminazione*, Napoli, 2011; M. Ruotolo, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, in *Lex social*, 2013, 2; A. Ruggeri, *La dignità dell'uomo e il diritto di avere diritti (profili problematici e ricostruttivi)*, in *Consulta online*, II, 2018.

La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite<sup>3</sup> pone l'obiettivo di consentire a tutti i bambini e alle bambine di accedere in modo paritario ai diversi livelli di istruzione, anche alla luce dei principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948<sup>4</sup> e nel Manifesto del modello dell'Inclusive Education, contenuto nella Dichiarazione di Salamanca del 1994<sup>5</sup>, che definiscono le differenze non come degli ostacoli all'evoluzione dell'individuo nell'ambito sociale, ma come bisogni a cui rispondere in maniera adeguata<sup>6</sup>.

Da qui l'avvertita esigenza di introdurre misure e strumenti nell'interesse degli alunni che presentano delle peculiarità, al fine di rendere efficaci i principi costituzionali in tema di istruzione, con particolare riferimento all'art. 34 Cost. che consente "a tutti" di fruire del sistema scolastico pubblico<sup>7</sup>.

I principi costituzionali di uguaglianza formale e sostanziale e di solidarietà, espressi dagli art. 2 e 3 della Costituzione, garantiscono lo sviluppo di ogni persona, mediante la soddisfazione del bisogno di ciascuno<sup>8</sup>. Conseguenza da ciò che l'ordinamento deve realizzare un sistema di inclusione idoneo a rimuovere tutti gli ostacoli che ne impediscono il pieno inserimento e la partecipazione alla vita

<sup>3</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione A/55/2, 8 settembre 2000.

<sup>4</sup> Dichiarazione universale dei diritti umani, assemblea generale delle Nazioni Unite, Parigi, 10 dicembre 1948.

<sup>5</sup> Dichiarazione di Salamanca sui principi, le politiche e le pratiche in materia di educazione e di esigenze educative speciali (U.N.E.S.C.O. 1994), Conferenza mondiale sull'educazione e le esigenze speciali in cui i rappresentanti di 92 governi e di 25 organizzazioni internazionali si sono impegnati a favore dell'educazione per tutti, consapevoli che è necessario ed urgente garantire l'educazione, nel sistema educativo normale, dei bambini, dei giovani e degli adulti che hanno bisogni educativi speciali, approvando il Piano di Azione per l'educazione e i bisogni educativi speciali, «con la speranza che lo spirito delle sue disposizioni ed esortazioni guidi i governi e le organizzazioni». In particolare, i governi sono esortati a «adottare, come legge o politica, il principio dell'educazione inclusiva, accogliendo tutti i bambini nelle scuole normali, a meno che non si oppongano motivazioni di forza maggiore».

<sup>6</sup> V. Riccardi, *L'educazione per tutti e per tutta la vita*, 2014, Pisa, 2014.

<sup>7</sup> V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 275; U. Pototschnig, *Istruzione*, in *Enc. dir.*, Milano, 1973, 98; S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, 3614 ss.; S. Cassese, A. Mura, *sub art. 33-34 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 201 ss.; A. Poggi, *Art. 34*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 699 ss.; Q. Camerlengo, *Art. 33 e Art. 34*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 332 ss.; L. Corradini, *La Costituzione nella scuola*, Trento, 2014; F. Pizzolato, *La dimensione pedagogica della Costituzione*, in *Iustitia*, 2014, 409 ss.; M. Benvenuti, *Articolo 34*, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. Clementi, Bologna, 2018, vol. I, 226 ss.; F. Corsette, *La costituzione scolastica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 45 ss.; M. Benvenuti, «*La scuola è aperta tutti?* Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale, in *federalismi.it*, 2018, 4, 99 ss.

<sup>8</sup> M.A. Cabiddu, *La solidarietà come elemento di una società più sicura*, in *Atti del Convegno "Urbanity"*, 2015. *Individuo, gruppo e società. Dall'(in)sicurezza dei luoghi alla sicurezza dei legami*, Mantova, 2016; F. Giuffrè, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *rivistaic.it*, 2019, 1; L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in *costituzionalimo.it*, 2016, 1; F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002.

sociale, applicando misure e interventi specifici, affinché tutte le persone possano effettivamente godere dei diritti loro attribuiti.

Alla stregua di tutti i diritti fondamentali sopra richiamati, l'istruzione è funzionale alla protezione, valorizzazione e tutela della persona, nell'ambito di una importante formazione sociale organizzata come la scuola ed è garantita dall'art. 34 della Costituzione, che unitamente agli artt. 30, 33, 38, 117, commi 2 e 3 e agli artt. 2 e 3, enuncia i principi che devono essere posti a fondamento dell'ordinamento scolastico<sup>9</sup>.

In applicazione di tali principi lo Stato deve assicurare l'istruzione a tutti i cittadini e deve eliminare qualunque ostacolo di natura economica o sociale che impedisca l'accesso ai diversi gradi di istruzione, mediante politiche di inclusione idonee a bilanciare le esigenze dei singoli con quelle della collettività<sup>10</sup>.

Inoltre, è compito dello Stato erogare un servizio di istruzione di qualità al fine di perseguire l'obiettivo fissato dal programma di azione per lo sviluppo sostenibile, denominato Agenda 2030, sottoscritto il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU<sup>11</sup>.

Fra i diversi obiettivi indicati nel predetto documento, emerge il diritto all'istruzione di qualità, per cui, alla luce dell'evoluzione del sistema sociale, non è più sufficiente garantire l'accesso di tutti i minori all'istruzione, ma deve essere assicurata una istruzione che promuova l'apprendimento durante tutto il percorso di vita.

La libertà di insegnamento, il pluralismo culturale, lo sviluppo della persona umana, i bisogni delle famiglie, l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento<sup>12</sup>, il perseguimento del successo formativo costituiscono elementi

---

<sup>9</sup> N. Daniele, *L'ordinamento scolastico italiano*, Padova, 1988; M. Salazar, *Pubblica istruzione (diritto alla)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1997; N. Daniele, *La pubblica istruzione*, Milano, 2001; A. Sandulli, *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003; A. Sandulli, *Istruzione*, voce in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano, 2006, 3311 ss.; M. De Benedetto, *Istruzione*, in *Enc. giur. Treccani*, 2008; C. Salazar, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in *Atti del convegno di Roma del 23 e 24 gennaio 2014*, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti, Napoli, 2014, 31 ss.; F. Corsette, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Unità e pluralismo culturale*, a cura di E. Chiti, Firenze, 2016, 151 ss.

<sup>10</sup> C. Marzuoli, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, 131 ss.; A. D'Andrea, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica*, in *Scritti in onore di A. Pace*, vol. II, Napoli, 2012, 1306; F. Grandi, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (Il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in *La disegualianza nello Stato costituzionale*, Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" 2015, in *gruppodipisa.it*.

<sup>11</sup> E. Giovannini, A. Riccaboni (a cura di), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma Siena, ASviS; Santa Chiara Lab, 2022; M. Immordino, C. Celone, N. Gullo, *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile: quali sfide in Italia e Brasile?*, Napoli, 2024.

<sup>12</sup> M.R. Zanchin (a cura di), *I processi di apprendimento nella scuola dell'autonomia*, Roma, 2002.

indispensabili per la realizzazione del diritto-dovere all'istruzione<sup>13</sup> nell'ambito di una società che riconosce l'istruzione come un bene pubblico, idoneo a produrre effetti ampiamente positivi rispetto all'evoluzione del sistema sociale.<sup>14</sup>

Le persone che compongono la società possono essere in grado di apportare il proprio contributo se, durante il processo evolutivo e formativo della loro personalità, sono stimolate a sviluppare le proprie attitudini, per cui il sistema scolastico è chiamato a progettare e realizzare interventi educativi finalizzati allo sviluppo della persona, tenuto conto dei bisogni di coloro i quali sono coinvolti nell'attività di istruzione. Tale attività spiega effetti in favore delle diverse componenti della società ed in particolare delle famiglie e delle aree territoriali nelle quali le scuole esercitano la loro funzione a beneficio delle differenti culture e gruppi sociali che operano in ciascun territorio. Mediante una istruzione funzionale ai bisogni educativi di ciascuno è possibile perseguire l'eguaglianza sostanziale e la pari dignità sociale, superando il divario che caratterizza le classi di studenti impegnati nel percorso educativo, con l'obbiettivo di costruire una società ispirata ai principi di democrazia, di equità e di libertà<sup>15</sup>.

## 2. *Il modello di scuola inclusiva per gli alunni disabili*

In una società ispirata al pluralismo il sistema scolastico è chiamato ad organizzare il servizio di istruzione in favore di classi eterogenee, formate da alunni provenienti da contesti culturali e sociali variegati che possono presentare delle fragilità di tipo emotivo e relazionale, oltre a disturbi dell'apprendimento deter-

<sup>13</sup> F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, 18; F. Cortese, *Il diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. cost.*, 2010, 6, 437 ss.; F. Fracchia, *Costituzione scolastica, bilancio e letture prospettiche*, in *Dir. cost.*, 2021, 51.

<sup>14</sup> G. Matucci, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Seminario del Gruppo di Pisa: "La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?"*, 2018, in *guruppodipisa.it.*, secondo cui la giurisprudenza della Corte costituzionale e del giudice amministrativo definisce l'inclusione scolastica come condizione preliminare e indispensabile per la realizzazione dell'inclusione sociale e cita in nota 2 «ex plurimis, le sentt. Corte cost., 21 maggio 1975, n. 125, in *Giur. cost.* 1975, 1297 ss.; Id., 2 giugno 1983, n. 163, ivi 1983, I, 907 ss.; Id., 8 giugno 1987, n. 215, ivi 1987, 1615 ss., con nota di R. Belli, Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?, e Id., 26 febbraio 2010, n. 80, ivi 2010, 879 ss.; nella giurisprudenza amministrativa, fra le tante, la sent. Cons. St., Sez. VI, 3 maggio 2017, n. 2023, in *Diritto & Giustizia* 2017 (s.m.)». L'A. afferma che la relazione tra inclusione scolastica ed inclusione sociale si inquadra nel progetto «della Carta fondamentale, volto a costruire una società altra rispetto a quella uscita "martoriata" dall'esperienza fascista, una società aperta, capace di accogliere le tante forme di diversità presenti nella realtà sociale e di valorizzarle quale espressione di ricchezza»; D. Rossi, *Diritto all'inclusione*, Milano, 2023.

<sup>15</sup> C. Colapietro, *I principi-valori della "pari dignità sociale" e del "pieno sviluppo della persona umana" quale fondamento costituzionale della tutela delle persone con disabilità*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011; A. Poggi, *Per un diverso Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro paese*, Bologna, 2019, 70.

minati da disabilità o da cause differenti. Inoltre, secondo la teoria di Gardner<sup>16</sup>, all'interno di ciascuna classe è possibile individuare studenti dotati di intelligenze diverse, tenuto conto che sono state individuate ben nove intelligenze che fanno riferimento ad altrettante strutture della mente indipendenti l'una dall'altra. Ne deriva che un individuo può essere intelligente secondo diverse modalità e che in ciascuna persona può predominare una o più tipologie di intelligenze a scapito di altre. La prevalenza di una o più forme di intelligenza non determina una patologia in capo all'individuo, ma uno specifico bisogno di apprendere che può essere molto diverso tra un soggetto ed un altro. Da qui l'esigenza della formazione dei docenti sul tema dell'inclusione, non soltanto in favore degli alunni con bisogni educativi speciali, ma in favore di tutti gli studenti che, pur essendo normodotati, possono avere bisogni educativi particolari.

Già nel 1929, John Dewey<sup>17</sup>, ponendo a confronto l'insegnante con il medico, sosteneva che l'insegnante, al pari del medico, deve essere capace di "fare diagnosi", individuando le problematiche concernenti l'apprendimento che caratterizzano ciascuno studente per poi applicare le strategie didattiche più idonee che, alla stregua della terapia somministrata dal medico, favoriscono il raggiungimento del successo formativo. Ne deriva che le difficoltà concernenti l'apprendimento, invece che essere affrontate e trattate in ambienti sanitari, potrebbero essere individuate e risolte dal docente il quale deve essere dotato delle competenze specifiche nascenti dalla formazione costante, per programmare e realizzare un percorso di apprendimento personalizzato.

Particolare attenzione deve essere riservata ai bisogni dei bambini e dei giovani più vulnerabili, i quali devono essere messi nelle condizioni di ricevere un servizio di istruzione e formazione adeguato alle loro esigenze personali e relative al contesto sociale, in modo da migliorarne le condizioni di vita<sup>18</sup>.

A tal fine, è necessario che i docenti, nell'ambito dell'organizzazione di percorsi didattici differenziati in classi comuni, tengano conto delle diversità, garantendo la libertà di ciascuno, nel rispetto delle esigenze di tutti, in applicazione del modello di scuola inclusiva<sup>19</sup> che costituisce l'esito di un complesso procedimen-

---

<sup>16</sup> H. Gardner, *Formae mentis. Saggio sulla pluralità dell'intelligenza (Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*, New York, 1983), Milano, 2002; H. Gardner, *Intelligenze creative*. Milano, 1994; H. Gardner, *Educazione e sviluppo della mente. Intelligenze multiple e apprendimento*. Trento, 2005; H. Gardner, *Cinque chiavi per il futuro*. Milano, 2007; J.Q. Chen, S. Moran, H. Gardner, *Multiple intelligences around the world*. San Francisco, 2009.

<sup>17</sup> J. Dewey, *Le fonti di una scienza dell'educazione*, Firenze, 1929.

<sup>18</sup> L. Giani, *Effettività del diritto all'istruzione per gli alunni con disturbi specifici di apprendimento (DSA)*, in AA. VV., *I disturbi specifici dell'apprendimento a scuola. La formazione degli insegnanti*, Roma, 2014, 37 ss.; L. Giani, *Norme e loro attuazione a favore delle persone con problemi cognitivo-comportamentali*, in AA. VV., *Autismo. Protezione sociale e architettura*, a cura di F. Giofrè, Firenze, 2010, 41 ss.

<sup>19</sup> E. Codini, *I disabili nella scuola tra mera inclusione ed eguaglianza sostanziale dopo il decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 66*, in *Amministrazione in cammino*, febbraio 2018, che si sofferma sulle differenze tra "inte-

to di trasformazione del sistema scolastico in virtù del quale è possibile realizzare un ambiente educativo idoneo a rispondere ai bisogni di tutti i discenti, con particolare attenzione a coloro che presentano bisogni educativi speciali<sup>20</sup>.

In passato, tali discenti incontravano molte difficoltà per fruire del servizio di istruzione, in quanto il sistema scolastico era organizzato in modo da soddisfare le esigenze della collettività, senza tener conto delle situazioni particolari dei singoli studenti; senonché, con l'introduzione di un corposo sistema normativo e regolamentare, relativo alla tematica specifica<sup>21</sup>, il diritto all'istruzione dei minori disabili<sup>22</sup>, di coloro che presentano disturbi specifici dell'apprendimento o più generici bisogni educativi speciali nonché degli immigrati, ha trovato piena tutela.

---

grazione" ed "inclusione" e specifica che «mentre nella legge n. 104 parlandosi di integrazione si ragiona in termini di cambiamento non solo della scuola ma anche del disabile come risposta a reciproche istanze (così come per gli immigrati si delinea l'integrazione as a two-way process), nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale del resto richiamata dall'articolo 1 (non a caso il termine integrazione emerge nel linguaggio legislativo nella legge n. 517 del 1977 che introduce la figura dell'insegnante di sostegno col compito di supportare il disabile in vista del raggiungimento per quanto possibile degli stessi obiettivi dei compagni), nel decreto n. 66 parlando di inclusione si pensa invece solo a un adeguarsi della scuola, tenuta ad essere luogo accogliente il che può essere coerente ad esempio anche con una mera finalità di socializzazione». L'A. più avanti però chiarisce che, in riferimento all'inclusione piuttosto che all'integrazione, non va trascurato che si parla di integrazione e di inclusione senza porre nettamente la differenza, e che, più in generale, il significato di queste parole è relativamente indeterminato e variabile. Ad esempio nella sopra citata Convenzione ONU si parla di inclusion ma l'obiettivo primario indicato all'articolo 24 dedicato all'Education è «the full development of human potential», dunque una logica analoga a quella del principio di eguaglianza sostanziale; c'è poi la tesi che sembra vedere nell'inclusione un «approccio che semplicemente andrebbe a contrastare in un'ottica di personalizzazione del percorso una logica dell'integrazione che il rapporto con l'eguaglianza sostanziale avrebbe spinto in una direzione standardizzante non rispettosa delle differenze». E. Boscolo, *Istruzione e inclusione*, in *Mumus*, 2014, 165 ss. G. Arconzo, *Istruzione, inclusione e integrazione socio-culturale. Per una interpretazione dell'istruzione costituzionalmente inclusiva*, in *rivistaaic.it*, 2024, 532-536.

<sup>20</sup> G. Matucci, *Lo statuto costituzionale del minore d'età*, Padova, 2015, 95 ss.; G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016, 298 ss.; 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, 4, 99 ss., e M. Bruschi, S. Milazzo, *L'inclusività parcellizzata nella scuola italiana tra paradigma normativo e scelte inclusive*, in *Federalismi.it*, 2018, 2, 2 ss. C. Colapietro, *Una scuola "aperta" a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, a cura di G. Matucci, Milano, 2019, 12 ss.

<sup>21</sup> L. Giani, *Manuale di legislazione scolastica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023; M. Bruschi, M. Milazzo, *Istituzioni di diritto scolastico*, Torino, 2023; R. Rolli ed altri, *Legislazione scolastica*, 2023; F. Midiri, *Lezioni di legislazione scolastica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023; R. Morzenti Pellegrini, *Il diritto dell'istruzione*, Torino, 2024; M. Falanga, *Nuovo diritto scolastico*, Brescia, 2024; L. Buscema, R. Caridà ed altri, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2024.

<sup>22</sup> C. Hanau, S. Nocera, voce *Handicap*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino 1999, 402 ss.; G.A. Ferro, *Diritto allo studio e integrazione scolastica dei soggetti diversamente abili*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino 2010, III, 1373 ss.; C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli 2011; L. Nannipieri, *Il diritto all'istruzione del disabile nelle fonti nazionali tra problemi definitivi, giurisprudenza costituzionale e giudici di merito*, in *rivistaaic*, 2012, 3, 1 ss.; P. Addis, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, in I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, (a cura di) E. Catelani, R. Tarchi, Napoli, 2015, 147 ss.; L. Buscema, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015, fasc. IV, 1 ss.; G. Arconzo, *Il diritto allo studio delle persone con disabilità dalla Riforma Gentile ai giorni nostri*, in *Scritti in*

Il legislatore ha provveduto ad assolvere alle esigenze degli studenti più fragili mediante alcune misure normative finalizzate a garantire l'inclusione scolastica dei minori che si trovano in condizioni di svantaggio, legiferando in maniera specifica per ciascuna delle sottocategorie di alunni che rientrano nell'insieme dei bisogni educativi speciali, in applicazione dell'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale sancisce che «l'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità».

Il processo legislativo verso la realizzazione di un sistema scolastico inclusivo è stato condotto in maniera graduale, prevedendo dapprima l'inserimento degli alunni con disabilità all'interno dell'istituzione scolastica, successivamente l'integrazione dei disabili all'interno della comunità scolastica, ed infine, è stato introdotto il modello di scuola inclusiva, con garanzia del diritto all'inclusione<sup>23</sup>.

L'art 28 della legge n. 118 del 1971 dispone che l'istruzione obbligatoria dei bambini affetti da handicap avvenga «nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali». In tali casi i minori erano inseriti in delle classi specifiche c.d. differenziali costituite da portatori di handicap.

Con l'entrata in vigore della legge 4 agosto 1977, n. 517, art. 7, sono state abolite le classi cosiddette "differenziali" ed è stato previsto l'inserimento degli studenti con disabilità nelle classi comuni. Tale inserimento è inteso come «presenza di un soggetto con caratteristiche specifiche in un contesto ordinario», per cui non era contemplata la trasformazione o l'adattamento dell'ambiente scolastico alle esigenze e bisogni del disabile ma ne veniva consentita esclusivamente la presenza in classe, con l'affiancamento di un docente con funzione di sostegno, sottolineando e mantenendo la condizione di diversità del disabile rispetto agli altri<sup>24</sup>. Inoltre, la legge 30 marzo 1971, n. 118 e la successiva normativa (leggi nn. 517 del 1977 e 270 del 1982) presentavano carenze rispetto alle misure e strumenti idonei a garantire ai portatori di handicap la frequenza della scuola secondaria di secondo grado, senza assicurare l'effettiva e concreta realizzazione del diritto ad accedere al servizio di istruzione. L'art 28 della legge 118/1971,

---

ricordo di Walter Fornasa, Milano, 2016, 21 ss.; L. Busatta, *L'universo delle disabilità*, in *Le definizioni nel diritto*, a cura di F. Cortese, M. Tomasi, Napoli, 2016, 335 ss.

<sup>23</sup> G. Matucci, "Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, in *Osservatorio AIC*, 2017, 3, 1 ss.; F. Masci, *L'inclusione scolastica dei disabili*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 2, 133 ss.; G. Matucci, *Costituzione e inclusione scolastica: origini e prospettive di sviluppo della «scuola aperta a tutti»*, in M. Ferrari, G. Matucci, M. Morandi, *La scuola inclusiva dalla Costituzione a oggi. Riflessioni tra pedagogia e diritto*, Milano 2019, 97 ss.; G. Matucci, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 19 marzo 2019, 39 ss.

<sup>24</sup> D. Ianes, A. Canevaro (a cura di), *Lontani da dove? Passato e futuro dell'inclusione scolastica in Italia*, Trento 2017.

limitandosi a prevedere che la frequenza della scuola secondaria di secondo grado sarebbe stata facilitata, esprimeva un generico impegno e, rinviando a successive e non precisate ulteriori norme da emanare, non garantiva all'alunno disabile il diritto all'istruzione.

Il processo innovativo della disciplina concernente il diritto all'istruzione e all'inclusione del disabile<sup>25</sup> è stato avviato grazie ad una importante pronuncia della Corte Costituzionale che si è espressa sulla questione di legittimità costituzionale del sopra citato art. 28 della legge n. 118/1971. In particolare, con sentenza 8 giugno 1987, n. 215<sup>26</sup>, la Corte, sul presupposto tecnico-scientifico della possibilità di recupero degli alunni con disabilità<sup>27</sup>, ha affermato che la preclusione agli studenti disabili dell'accesso agli istituti d'istruzione superiore, sulla base di una mera presunzione d'incapacità, senza la predisposizione di misure idonee a compensare le difficoltà, determina la violazione del principio di uguaglianza sostanziale, secondo cui le istituzioni hanno il dovere di eliminare ogni tipo di ostacolo alla istruzione, evidenziando come la partecipazione dei disabili ad una azione educativa condotta da insegnanti comuni insieme ad altri coetanei normodotati determina un beneficio in tema di sviluppo sociale sia in favore dei disabili, poiché si promuove lo sviluppo di abilità sociali e relazionali, sia a beneficio dei giovani normodotati, ai quali viene offerta la possibilità di imparare ad accogliere la diversità.

<sup>25</sup> M. Michetti, *La Corte, le Regioni e la materia istruzione*, in *Giur. cost.*, 2005, 5117 ss.; G. Scaccia, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss.; S. Nicodemo, *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quad. cost.*, 2006, 128 ss. F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010, 3, 511.

<sup>26</sup> S. Troilo, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, in *gruppodipisa.it*, 2016, 6 secondo cui «La Consulta non si limita a risolvere un problema concreto attraverso la rimozione di una norma illegittima, ma scioglie diversi nodi problematici, a cominciare dall'interpretazione da dare all'articolo 34 Cost. Per il Giudice delle leggi, infatti, "riconoscendo in via generale l'istruzione come diritto di tutti i cittadini, l'art. 34, primo comma, Cost. pone un principio nel quale la basilare garanzia ... apprestata dall'art. 2 Cost. trova espressione in riferimento a quella formazione sociale che è la comunità scolastica. L'art. 2, poi, si ricollega e si integra con l'altra norma ... di cui all'art. 3, secondo comma, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini". L'art. 38 Cost., a sua volta, sancisce il diritto all'educazione di inabili e minorati, non solo in quanto strumento funzionale alla loro formazione professionale, ma soprattutto in quanto principio volto ad integrare il disposto dell'art. 34: infatti, «l'inserimento nella scuola e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel "pieno sviluppo della persona umana" che gli artt. 2 e 3 Cost. «additano come meta da raggiungere». Il diritto all'educazione non va dunque inteso in senso stretto, ma come un vero e proprio «diritto ad una piena socialità del ragazzo portatore di handicap», che non è riservato solo ai menomati fisici, ma va garantito anche ai «soggetti incisi da distorsioni nella sfera psichica»; S. Troilo, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano 2012.

<sup>27</sup> C. Cornoldi, *Metacognizione e apprendimento*, Bologna, 1995; E. Cresson, *Insegnare ad apprendere. Verso la società conoscitiva, Libro bianco su istruzione e formazione*, Lussemburgo, Commissione Europea, 1995; M. Pavone, *La Legge sull'integrazione scolastica più amata. Alla ricerca di «radici e antenne»*, in *L'integrazione scolastica e sociale*, vol. 16, 4 novembre 2017, 339 ss.; M.I. Posner M.K. Rothbart, *Educating the human brain*, Washington DC, 2007 b.

L'orientamento della Corte ha posto le basi per l'avvio di un processo di integrazione scolastica dell'alunno disabile, garantito successivamente, con la legge 104/1992, che prevede la presenza di un minore con bisogni particolari all'interno di un contesto di normodotati, promuovendo l'adattamento del disabile mediante l'applicazione di una serie di misure ad hoc finalizzate a rendere più omogeneo il gruppo classe.

Tali misure hanno lo scopo di consentire a coloro che si trovano in una posizione di svantaggio di ricevere un adeguato supporto, necessario per superare i limiti causati dalla disabilità, in modo da poter conseguire gli obiettivi formativi e realizzare la propria personalità, alla luce delle specifiche caratteristiche.

### 3. *Gli strumenti per garantire l'inclusione del minore disabile tra Stato ed enti territoriali*

L'individuazione dei bisogni specifici di ciascun individuo costituisce il presupposto per una azione educativa idonea a consentire a tutti i discenti di ricevere pari opportunità per lo sviluppo della propria personalità, anche grazie a strategie educative, flessibili e individualizzate, finalizzate a soddisfare i bisogni del singolo alla luce delle sue specificità.

Come sopra accennato, il concetto di inclusione ha subito una importante evoluzione nel corso del tempo, passando dalla dimensione della diversa abilità alla prospettiva della fragilità<sup>28</sup>, per cui mentre in passato il disabile veniva inserito nei contesti sociali a soli fini di integrazione, nel sistema scolastico attuale le istituzioni sono chiamate ad organizzare l'azione didattica ed educativa alla luce dei bisogni del singolo. Ne deriva che, al fine di realizzare un sistema scolastico inclusivo, è necessaria l'attuazione di metodologie e strumenti idonei ad assicurare la garanzia di una molteplicità di diritti strettamente collegati, quali il diritto all'istruzione, all'educazione, all'apprendimento, anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale, tenendo conto dei bisogni e delle debolezze che caratterizzano ciascun individuo.

Gli artt. 12 e 13 della legge 104/1992, al fine di garantire l'istruzione e la piena inclusione degli studenti con disabilità, prevedono l'intervento del docente di sostegno e dell'assistente all'autonomia e alla comunicazione, che devono essere nominati per il numero di ore prefissato nel piano educativo individualizzato redatto in funzione dei bisogni didattici, educativi e di assistenza di ogni alunno. L'atto fondamentale contenente l'analisi dei bisogni e le misure necessarie per soddisfarli è il PEI (Piano Educativo Individualizzato), previsto all'art.

---

<sup>28</sup> L. Giani, *Manuale di legislazione scolastica*, Napoli, 2023, 266.

12, comma 5 della legge 104/1992, mediante il quale il consiglio di classe redige un progetto educativo inclusivo per gli alunni con disabilità, fissando gli obiettivi e le attività da svolgere durante l'anno scolastico, in collaborazione con la famiglia<sup>29</sup>. Il piano educativo viene redatto alla luce del profilo di funzionamento stilato dall'unità di valutazione multidisciplinare, secondo i criteri del modello bio-psico-sociale ai fini della formulazione del progetto individuale (come previsto all'art. 14 della legge n. 328/2000) che costituisce uno strumento mediante il quale l'amministrazione si prende carico della persona con disabilità in maniera globale, integrando i diversi interventi che possono essere realizzati a cura della rete dei servizi alla persona, al fine di soddisfarne i bisogni<sup>30</sup>.

Nel profilo di funzionamento l'unità di valutazione multidisciplinare si occupa di descrivere analiticamente lo stato psicofisico dell'alunno in situazione di handicap e il livello di sviluppo prevedibile in un certo periodo di tempo.

Successivamente, il gruppo di lavoro operativo per l'handicap presso l'istituto scolastico dovrà redigere il piano educativo individualizzato nel quale vengono descritti gli interventi integrati, predisposti in riferimento ad un periodo predeterminato, al fine di garantire il diritto all'educazione e all'istruzione attraverso una didattica personalizzata. In tale documento è contenuta la proposta relativa all'individuazione delle risorse, con indicazione del numero di ore di docenza di sostegno ritenute necessarie per garantire il diritto all'istruzione, nonché l'esigenza di altre risorse professionali e materiali, necessarie per l'inclusione e l'assistenza dell'alunno disabile, che dovranno essere fornite dalle istituzioni competenti. In alcuni casi, l'indicazione del numero delle ore di docenza di sostegno è già presente nel profilo dinamico funzionale (contenuto del profilo di funzionamento) che costituisce l'atto presupposto al piano educativo, per cui il gruppo di lavoro prende atto della determinazione della commissione multidisciplinare e provvede ad indicare, nel piano educativo individualizzato, le modalità attraverso le quali le ore di sostegno dovranno essere utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi fissati per il singolo alunno.

L'individuazione delle ore di sostegno comporta che il soggetto dotato del potere di provvedere si pronuncerà sulle determinazioni provenienti da organi specializzati che, dopo una attenta indagine di natura tecnica, accertativa e valutativa, compiono una pianificazione delle attività in favore dell'alunno, indicando le

---

<sup>29</sup> L. Giani, *Manuale*, cit., 333.

<sup>30</sup> L. Giani, *Manuale*, cit., 337 secondo cui l'idea di fondo della legge n. 328 del 2000 è rappresentata dalla considerazione della unicità del bisogno espresso dall'individuo e, dunque, dalla necessità di realizzare un sistema integrato degli interventi che, in ragione della ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti pubblici, deve essere realizzato secondo diversi principi che regolano l'azione dell'amministrazione, dal principio di autonomia a quelli di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza, economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità.

necessarie risorse per perseguire gli obiettivi. Da qui l'atto propulsivo del dirigente scolastico presso l'Ufficio scolastico regionale, chiamato a decidere a seguito dell'attività istruttoria compiuta dal gruppo per l'inclusione territoriale che, svolto ogni accertamento e valutazione utile, procede alla quantificazione delle risorse necessarie alla scuola proponente.

Discende che, mentre il Piano Educativo Individualizzato consente di fissare gli obiettivi del percorso formativo del singolo sulla base dei suoi specifici bisogni, le figure specialistiche ivi indicate svolgono una attività di supporto ai docenti della classe, al fine di rendere effettivo il diritto all'istruzione dell'alunno.

L'utilizzo delle predette misure consente l'applicazione dei principi costituzionali relativi all'istruzione e alla disabilità e, in particolare dell'art. 38, comma 3<sup>31</sup>, che riconosce il diritto all'educazione e all'avviamento professionale degli inabili e minorati nonché della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 la quale, all'art. 24, riconosce il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantendo «un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita».

Nelle diverse fasi che hanno portato al riconoscimento del diritto all'istruzione dei disabili quale diritto soggettivo "perfetto"<sup>32</sup> si inseriscono alcune importanti pronunce della Corte costituzionale, la quale ha assunto un ruolo fondamentale nell'evoluzione del sistema scolastico italiano verso un modello effettivamente inclusivo<sup>33</sup>.

La Corte costituzionale<sup>34</sup>, nel ribadire i principi introdotti dalla sentenza n. 215/1987, ha statuito che il diritto all'istruzione dei soggetti disabili, pur essendo condizionato dalla disponibilità di risorse economiche, deve ricevere piena tutela, con garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>35</sup> e ha dichiarato che il diritto

---

<sup>31</sup> L. Violini, *Art. 38 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino 2006, 790 ss.; C. Tripodina, *Art. 38 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova 2008, 374; G. Arconzo, *Art. 38 Cost.*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, I, Bologna, 2018, 255 ss.

<sup>32</sup> L. Coraggio, *La teoria dei diritti indegradabili: origini e attuali tendenze*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 483 ss.; N. Pignatelli, *I diritti inviolabili nel riparto di giurisdizione*, in *Federalismi*, 2020, 12.

<sup>33</sup> R. Morzenti Pellegrini, *Il diritto dell'istruzione*, Torino, 2024, 277.

<sup>34</sup> Si v. Corte cost. 19 ottobre 2016, n. 275, in *Giur. cost.*, 2016, 2330, con note di: L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, 6, 2339 ss.; A. Lucarelli, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i dritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte Cost. n. 275 del 2016*, in *Giur. Cost.*, 2016, 6, 2343 ss.; R. Cabazzi, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Reg.*, 2017, 593 ss.; A. Apostoli, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum quad. cost.*, 2017; A. Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.federalismi.it*, 2017, 10, 2 ss.

<sup>35</sup> L. Buscema, *Le declinazioni assiologiche nella materia dell'istruzione tra uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni, istanze autonomistiche ed identità culturali regionali*, in *Riv. dir. auton. terr.*, 2023, 2; P. Maci, *Autonomia differenziata e istruzione. Le intese Stato-regioni tra "principi generali" e "norme generali sull'istruzione"*

to all'istruzione, quale diritto fondamentale, deve essere garantito nel suo nucleo essenziale, con conseguente incostituzionalità delle norme che ne restringono la portata<sup>36</sup> e limite alla discrezionalità del legislatore<sup>37</sup>, ribadendo la necessità di utilizzare gli strumenti più idonei per sostenere le fragilità di ciascun individuo, alla luce dei bisogni specifici<sup>38</sup>.

La disciplina normativa nazionale distingue tra funzioni di tipo didattico, affidate al docente di sostegno nominato dal sistema di istruzione statale e servizi alla persona forniti nell'ambito di specifici accordi di programma tra enti locali, organi scolastici e aziende sanitarie locali<sup>39</sup>, stipulati con l'obiettivo di compiere una programmazione coordinata dei servizi scolastici, sanitari, socio-assistenziali, di inclusione scolastica degli alunni con disabilità<sup>40</sup>.

In particolare, devono essere garantite attività di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale, i servizi di trasporto, mediante l'accesso al servizio pubblico con l'applicazione di specifiche modalità o con servizi alternativi programmati ad hoc, mentre possono essere compiuti, all'interno degli istituti scolastici, degli interventi sociali, formativi e riabilitativi, alla luce della disponibilità di attrezzature, operatori o specialisti necessari all'attività di prevenzione, diagno-

---

ne". *L'attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost nel solco del titolo V della Costituzione*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2023, 1, 74 ss.;

<sup>36</sup> Corte Cost. 22 febbraio 2010, n. 80, in *Giur. cost.*, 2010, 879, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 413 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissava un limite massimo rispetto alla dotazione di insegnanti di sostegno, e del comma 414, nella parte in cui escludeva la possibilità, prevista dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga ai fissati limiti, in presenza di studenti con disabilità grave. Secondo la Corte, non è possibile rispondere alle esigenze di ciascuno, se vi è un limite massimo al numero di insegnanti di sostegno senza alcuna possibilità, dinanzi alle situazioni più gravi, di assumere insegnanti di sostegno in deroga al limite. Si veda anche Tar Liguria, 16 aprile 2009 n. 742, in *Foro amm.-Tar*, 2009, 1057, secondo cui il diritto all'assegnazione di un insegnante specializzato di sostegno al minore disabile «non può essere inciso dalla recente normativa sulla formazione degli organici di cui all'art. 2 commi 413 e 414, l. 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge finanziaria 2008), che ha stabilito, a decorrere dall'anno scolastico 2008-2009, un progressivo decremento del numero dei posti (comma 413) e della dotazione organica di diritto (comma 414) degli insegnanti di sostegno, giacché si tratta di misure organizzative dettate – e non potrebbe essere altrimenti, pena l'illegittimità costituzionale della disposizione – “fermo restando il rispetto dei principi sull'integrazione degli alunni diversamente abili fissati dalla l. 5 febbraio 1992 n. 104” (così il comma 414), e di obiettivi che debbono comunque essere conseguiti con criteri e modalità definiti “con riferimento alle effettive esigenze rilevate, assicurando lo sviluppo dei processi di integrazione degli alunni diversamente abili” (così il comma 413)»; cfr. Tar Sicilia, sez. Catania, 15 gennaio 2009 n. 71, in *Foro Amm Tar*, 2009, 267.

<sup>37</sup> A. Pirozzoli, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *rivistaaic.it*, 2010; F. Girelli, *Disabili a scuola: il Consiglio di Stato “segue” la Consulta*, in *giur.cost.org*, 2010.

<sup>38</sup> P. Scarlatti, *I diritti delle persone vulnerabili*, Napoli, 2022.

<sup>39</sup> P.G. Rinaldi, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, 2014, 114 ss. S. Pellizzari, *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Napoli, 2014, 58 ss.

<sup>40</sup> Si veda in giurisprudenza Cons. Stato 12 agosto 2024 n. 7089 analizzata nei paragrafi successivi che distingue le misure a garanzie dell'inclusione adottate dal sistema scolastico da quelle offerte dagli enti locali.

si e riabilitazione. Spetta agli Uffici scolastici regionali di provvedere alla definizione, attuazione e alla verifica degli accordi di programma di cui agli articoli 13, 39 e 40 della legge n. 104/1992, avvalendosi del potere di proposta<sup>41</sup> e consultivo del Gruppo di Lavoro Interistituzionale Regionale che svolge attività di supporto per i Gruppi per l'Inclusione Territoriale e per le reti di scuole, ai fini della progettazione e della realizzazione dei Piani di formazione del personale della scuola.

Particolare rilievo assume la questione della competenza a fornire il servizio di assistenza, tenuto conto del nuovo riparto di competenze in materia di istruzione, nascente dalla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, avvenuta con la legge n. 3/2001<sup>42</sup>.

L'art. 117 Cost. non fa espresso riferimento all'assistenza scolastica per cui, in applicazione del comma 4 del medesimo articolo (secondo cui tutte le materie non espressamente riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o elencate tra quelle di competenza concorrente, sono riservate alle Regioni), la disciplina dell'assistenza scolastica appartiene alla potestà legislativa residuale delle Regioni, mentre il legislatore statale è chiamato a fissare i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio nazionale, tenuto conto della natura di diritto sociale dell'assistenza scolastica<sup>43</sup>. Ciò dovrebbe preservare i soggetti più fragili dalla disparità di trattamento derivante dalle diverse disposizioni regionali e garantire l'erogazione delle prestazioni essenziali per tutti<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> M. Bracci, *La proposta in diritto amministrativo*, Roma, 1925, ristampa, Firenze, 1961; P. Biscaretti di Ruffia, *La proposta nel diritto pubblico*, Roma, 1936; V.R. Casulli, voce *Proposta* in *Noviss. dig. it.*, XIV, Torino, 1967, 95 ss.; A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964, 137 ss.; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, 833 ss.; G. Bergonzini, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1975, p. 174 ss.; M. Breganze, voce *Proposta e designazione* (dir. pubbl.), in *Enc. giur. Treccani* vol. XXIV, Roma, 1991; B. Cavallo, *Provvedimenti ed atti amministrativi*, Padova, 1993, 182 ss.; A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, 79 ss.; A. Travi, *Proposta* in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, XII, 100 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.; P. Lazzara, *I procedimenti a istanza di parte. Dalla disciplina generale sul procedimento (L. 241/90) alla Direttiva servizi (2006/123/CE)*, Napoli, 2008; E. Caracciolo La Grotteria, *La proposta nell'attività della pubblica amministrazione*, Napoli, 2018.

<sup>42</sup> S. Troilo, *Il diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in *www.federalismi.it*, 2012, 9.

<sup>43</sup> C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 73 ss.

<sup>44</sup> Corte Cost. 3 dicembre 2024 n. 192 secondo cui l'art. 116, terzo comma, della Costituzione (che disciplina l'attribuzione alle regioni ordinarie di forme e condizioni particolari di autonomia) riconosce, insieme al ruolo fondamentale delle regioni e alla possibilità che esse ottengano forme particolari di autonomia, i principi dell'unità della Repubblica, della solidarietà tra le regioni, dell'eguaglianza e della garanzia dei diritti dei cittadini, dell'equilibrio di bilancio. Ne deriva che la distribuzione delle funzioni legislative e amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, non deve corrispondere all'esigenza di un riparto di potere tra i diversi segmenti del sistema politico, ma deve avvenire in funzione del bene comune della società e della tutela dei diritti garantiti dalla Costituzione. Secondo la Corte l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini. In dottrina sulla tematica dell'autonomia differenziata v. F. Manganaro, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Le note a sentenza di Giustizia insieme*, Napoli, 1-2023, 192 ss.; A. Cioffi, *Il problema dei LEP nell'autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, in *Idem*, 69 ss.; F. Tigano, *Regionalismo diffe-*

A seguito della riforma del sistema delle autonomie avvenuta nel corso degli anni Novanta, il riparto delle competenze amministrative in materia di assistenza scolastica è stato ampiamente modificato<sup>45</sup>. Con la legge n. 59/1997<sup>46</sup> ha trovato piena applicazione il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale mentre l'art. 139 del d.lgs. n. 112/1998 ha previsto il trasferimento delle azioni di supporto organizzativo al servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio alle Province, per ciò che concerne l'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, in merito all'istruzione di grado inferiore. Anche la legge 8 novembre 2000, n. 328 è intervenuta in merito all'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali<sup>47</sup> e, in attuazione del principio di sussidiarietà, ha disposto che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali promuovono l'azione degli organismi non lucrativi di utilità sociale, e comunque di tutti gli enti descritti come afferenti al terzo settore<sup>48</sup> con cui lo Stato stipula accordi o intese per la programmazione, gestione e offerta dei servizi.

#### 4. *Il servizio di assistenza all'autonomia tra bisogni della persona e risorse economiche*

Per consentire ai disabili di esercitare pienamente il diritto all'istruzione è necessario assicurare misure di inclusione idonee a rimuovere tutti gli ostacoli che costituiscono impedimento per ciascun individuo<sup>49</sup>. A tal fine, all'interno della

---

renziato e permanenza della specialità, in *Idem*, 390 ss.; E. Zampetti, *Introduzione a un dibattito sul tema dell'autonomia differenziata*, in *Idem*, 449 ss.

<sup>45</sup> R. Morzenti Pellegrini, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Milano, 2004; R. Morzenti Pellegrini, *Il diritto dell'istruzione*, Torino, 2024, 43 ss.

<sup>46</sup> G. Pastori, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Reg.*, 1997, 749 ss.; L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Reg.*, 1997, 329 ss.; A. Zito, *Riforma dell'amministrazione, ordinamento Comunitario e principio di responsabilità: prime riflessioni in margine alla legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 673 ss.; R. Tadiello, *Commento all'art. 21 della legge n. 59/1997. La scuola come modello di gestione autonoma*, in *Nuova rass.*, 1997, 1835 ss.; S. Cassese, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 417 ss.; F. Pizzetti, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998, 156 ss.; V. Cerulli Irelli, *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Agg. soc.*, 1998, 743 ss.; A. Poggi, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *www.federalismi.it*, 2022, 32, 53 ss.; M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 644 ss.

<sup>47</sup> C. Lazzaro, *La riforma del terzo settore tra "povertà del linguaggio giuridico" e criticità applicative*, Napoli, 2024.

<sup>48</sup> R. Parisi, *Il sistema dei servizi sociali tra Stato, mercato e terzo settore*, Napoli, 2023.

<sup>49</sup> F. Madeo, *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave*, in *Giur. cost.*, 2010, 1831 ss.; A. Pirozzoli, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it.*; M. Lottini, *Scuola e disabilità. i riflessi della sentenza 80 del 2010 della Corte costituzionale sulla giurisprudenza del giudice amministrativo*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 2403.

struttura scolastica l'alunno disabile può fruire di un'assistenza generica, garantita dall'istituzione scolastica e di una assistenza specialistica fornita dagli enti locali.

L'assistenza di base, secondo quanto indicato nella nota del MIUR del 30 novembre 2001, costituisce un servizio fondamentale per l'integrazione scolastica dell'alunno disabile, ed è affidata al personale ATA che, mentre in passato era al servizio degli enti locali, con la legge 3 maggio 1999 n. 124 è stato trasferito dal comparto delle Autonomie Locali al comparto scuola. Il contratto collettivo precisa che la classificazione del personale ATA (distinto nei profili professionali di collaboratore scolastico, collaboratore scolastico addetto all'azienda agraria, assistente amministrativo e direttore dei servizi generali amministrativi) persegue il fine di realizzare l'equilibrato bilanciamento tra esigenze ed obiettivi organizzativi delle istituzioni scolastiche ed educative e la gestione e valorizzazione delle competenze dei dipendenti.

Secondo la descrizione contenuta nell'allegato A del CCNL vigente, il collaboratore scolastico esegue, nell'ambito di specifiche istruzioni ricevute, e con responsabilità connessa alla corretta esecuzione del proprio lavoro, attività caratterizzate da procedure ben definite che richiedono preparazione non specialistica. Il collaboratore si occupa di accogliere e sorvegliare gli alunni in tutti i momenti in cui questi non si trovino in aula alla presenza del docente e di fornire aiuto materiale non specialistico agli alunni con disabilità nel momento in cui questi devono accedere e uscire delle strutture scolastiche, nonché nell'uso dei servizi igienici e nella cura dell'igiene personale.

In aggiunta all'assistenza generica, come sopra già accennato, deve essere garantita l'assistenza specialistica prevista dal comma 3 dell'art. 13 della legge 104/1992, nonché dal comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. n. 66/2017 che sanciscono l'obbligo degli Enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità (mediante l'assegnazione di personale specializzato), i servizi di trasporto, l'accessibilità della strumentazione e degli spazi scolastici, tenuto conto che l'autonomia della persona e la capacità di comunicare costituiscono elemento indispensabile per potere esercitare il diritto all'apprendimento e all'educazione che risulterebbe frustrato dalle barriere derivanti dai bisogni di ciascun individuo. Ne deriva che se da una parte è necessario garantire il diritto all'istruzione, mediante l'assegnazione del docente di sostegno, dall'altra parte il disabile deve essere messo in condizioni, grazie alle misure concernenti l'assistenza alla persona e alla comunicazione, di fruire della didattica specialistica offerta dal docente. Se, infatti, un alunno capace di apprendere non viene supportato dall'assistente nelle sue esigenze primarie, all'interno delle strutture scolastiche, non potrà beneficiare dell'azione del docente che, invece di occuparsi della didattica, sarà costretto a sopperire alla carenza del personale di assistenza.

A tal fine, svolgono un ruolo fondamentale le figure professionali previste dall'art. 13 della legge 104/1992 denominate assistente all'autonomia e alla comunicazione o Operatore educativo per l'autonomia e la comunicazione (OEPAC). Si tratta di figure specialistiche, formate mediante corsi di formazione professionale, assegnate *ad personam* a ciascuno studente disabile, al fine di facilitarne la comunicazione e agevolarne lo sviluppo delle abilità concernenti l'autonomia. Inoltre, l'operatore si occupa di svolgere una attività di mediazione tra il gruppo classe e l'alunno disabile per supportarne la partecipazione alle attività della classe e facilitare il processo inclusivo nonché l'accesso alle attività didattiche, ricreative e di consumazione dei pasti, esercitando azione di vigilanza e supporto nella gestione delle problematiche comportamentali o delle esigenze terapeutiche.

La natura di diritto fondamentale economicamente condizionato del diritto all'istruzione e all'inclusione, con riferimento alla nomina degli assistenti all'autonomia e alla comunicazione è stata oggetto di diverse pronunce giurisdizionali<sup>50</sup> che hanno esteso i principi introdotti in tema di diritto all'istruzione anche alla attribuzione, in favore dello studente disabile, di tali risorse. È stato stabilito che il diritto fondamentale all'istruzione del disabile deve essere assicurato attraverso tutte le misure di integrazione e sostegno idonee a garantire la frequenza degli istituti d'istruzione e che, in quanto diritto incomprimibile, deve essere garantito anche al di là dell'equilibrio di bilancio senza limitazione alcuna<sup>51</sup>.

Con recente decisione, la giurisprudenza amministrativa<sup>52</sup> si è pronunciata sul tema della nomina dell'assistente, fissando un principio innovativo in relazio-

<sup>50</sup> Corte Cost. 22 febbraio 2010 n. 80; Corte cost. 16 dicembre 2016 n. 275; Corte cost. 11 aprile 2019 n. 83.

<sup>51</sup> L. Giani, *Diritti sociali e la sfida della crisi economica. Equità ed eguaglianza nel diritto all'istruzione dei soggetti diversamente abili*, in Aa.Vv., *Studi in onore di C. Rossano*, II, Jovene, Napoli, 2013, 663 ss.; L. Giani, *Disabilità e diritto all'istruzione: alla ricerca di un difficile equilibrio tra persona e valore economico della prestazione (pubblica)*, in AA.VV., *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, Napoli, 2022, 139 ss. Sui diritti finanziariamente condizionati in tema di diritto alla salute, si vedano Corte Cost., 27 luglio 2011, n. 248; v. nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, sez. III, 7 gennaio 2021, n. 271. In dottrina v. G. Chiara, *L'inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni*, in *Federalismi*, 2022.

<sup>52</sup> Cons. Stato, 12 agosto 2024 n. 7089 che afferma, tra l'altro, che «la previsione nel P.E.I. delle ore di assistenza educativa rispetto a quelle di sostegno non sarebbe affatto vincolante per gli enti locali, i quali ai sensi degli artt. 10, co. 3 e 3, co. 5 d.lgs. 66/2017 provvedono su richiesta dei dirigenti scolastici e nei limiti delle risorse disponibili, non partecipando i Comuni alla formazione del P.E.I., il quale, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 66/2017, è di competenza del Gruppo di lavoro operativo (GLO). Ha soggiunto, inoltre, il primo giudice che il citato art. 3, co. 5 d.lgs. 66/2017, come del resto l'art. 5, co. 3, lett. a) della legge regionale n. 26/2001 sarebbero chiari nel limitare le funzioni di assistenza scolastica per cui è causa "nei limiti delle risorse disponibili" lasciando chiaramente intendere l'insussistenza in capo all'alunno disabile di un diritto incondizionato al mantenimento delle ore settimanali di assistenza scolastica riconosciute per l'anno scolastico precedente, venendo invece in questione un interesse legittimo pretensivo comparabile da parte dell'Amministrazione con i principi di buona amministrazione e sostenibilità economica».

ne al rapporto tra Piano educativo individualizzato e provvedimento di assegnazione della risorsa da parte dell'Ente locale.

Come sopra accennato, gli enti locali svolgono un ruolo particolarmente rilevante nell'attribuzione di risorse specializzate a supporto della disabilità. In applicazione dell' art. 3, comma 5 del d.lgs. n 66/2017 e dell' art. 13 e ss. della legge 104/1992, gli enti locali stipulano accordi volti a definire le modalità attuative degli interventi e dei servizi di inclusione scolastica, comprese le modalità e le sedi per l'individuazione e l'indicazione, nei limiti delle risorse disponibili, del fabbisogno di servizi, delle strutture e delle risorse professionali, nonché i relativi standard qualitativi e l'individuazione del nucleo incompressibile di garanzie<sup>53</sup>.

Le risorse necessarie a ciascun alunno sono indicate nel Piano educativo individualizzato che contiene le determinazioni conclusive del gruppo di lavoro operativo, quale organo collegiale a composizione mista, che, nell'esercizio della discrezionalità tecnica, individua le necessarie misure di inclusione scolastica e formula, all'esito dell'istruttoria, la proposta relativa al numero di ore di sostegno e alle risorse professionali da destinare all'assistenza. La proposta, non vincolante, viene esaminata dal dirigente scolastico il quale è chiamato a decidere se accoglierla in toto o parzialmente e formulare agli organi competenti un ulteriore atto propulsivo per l'assegnazione del personale ritenuto necessario, dopo avere compiuto una ricognizione delle risorse didattiche, strumentali, e strutturali, nonché della presenza di altre misure di sostegno, al fine di realizzare un ambiente di apprendimento inclusivo, in favore degli alunni con accertata condizione di disabilità.

La decisione del Consiglio di Stato si sofferma sulla natura della situazione giuridica soggettiva sottesa all'assegnazione dell'assistente, operando una netta distinzione rispetto alla nomina del docente di sostegno. Mentre in tale ultimo caso si fa riferimento a un diritto fondamentale e incompressibile, in relazione alla nomina dell'assistente, il Consiglio di Stato, discostandosi dalle decisioni della Corte Costituzionale sopra menzionate, che estendevano il concetto di diritto incompressibile a tutte le misure di integrazione e sostegno idonee a garantire la frequenza degli istituti d'istruzione, afferma che non sussiste in capo all'alunno disabile «un diritto incondizionato al mantenimento delle ore settimanali di assistenza scolastica, riconosciute per l'anno precedente», ritenendo che il disabile sia

---

<sup>53</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, 21 novembre 2018, n. 788; Cons. Stato, sez. VI, 3 maggio 2023, n. 4473 che affronta il tema della inderogabilità delle norme per l'inclusione scolastica introdotte con il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, riferibili ad esigenze uniformi su tutto il territorio nazionale, e con cui è stato ridefinito il sistema organizzativo preposto all'integrazione nel sistema di istruzione scolastica di soggetti con disabilità, attraverso l'istituzione dei gruppi di lavoro "multilivello": nel caso di specie, sia il giudice di primo grado che il giudice di appello hanno escluso che rispetto al gruppo di lavoro operativo per l'inclusione di ciascun alunno potesse operare in sostituzione di quello previsto per legge un sistema simmetrico riferibile all'ente locale, nel caso di specie la commissione di inclusione istituita dal Comune di Torino, ancorché l'alunno fosse iscritto ad una scuola comunale.

titolare di un interesse legittimo pretensivo al servizio di assistenza, la cui soddisfazione deve essere messa in relazione con i principi di buona amministrazione e sostenibilità economica.

Dall'analisi del quadro normativo in tema di istruzione degli alunni disabili emerge la distinzione tra funzioni scolastiche proprie, affidate al docente di sostegno, nominato nell'ambito del sistema scolastico statale e attività di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale, di competenza degli enti locali con riferimento agli accordi di programma tra enti locali, organi scolastici e unità sanitarie locali. Va evidenziato che, nella disciplina concernente la nomina dell'assistente a cura degli enti locali è posto il limite relativo alla disponibilità delle risorse. Ne deriva che, nonostante l'individuazione del bisogno e la necessità di soddisfarlo mediante il servizio di assistenza, evidenziati nel Piano educativo individualizzato, gli enti locali possono discostarsi dal contenuto del piano, in mancanza di risorse disponibili.

La natura di proposta non vincolante della determinazione del Gruppo di lavoro operativo, trasfusa nel PEI, comporta l'esercizio del potere discrezionale in capo all'Amministrazione comunale, che è chiamata a ponderare e tutelare i diritti fondamentali sottesi alle misure di inclusione scolastica senza essere vincolata dalle determinazioni contenute nel PEI. Il potere decisorio è affidato all'amministrazione locale competente ad erogare il servizio di assistenza per cui essa potrà decidere, tenendo conto del limite complessivo delle risorse disponibili e degli standard qualitativi previsti in sede di accordo tra gli Enti, anche in difformità rispetto alle determinazioni contenute nel PEI. Da qui l'orientamento secondo cui il PEI possa vincolare solo l'assegnazione del numero di ore di sostegno e non di assistenza, poiché le risorse economiche dell'ente locale non possono essere impegnate dalla determinazione di un organo collegiale in cui l'amministrazione locale non è rappresentata.

Al fine di giustificare il predetto orientamento il Collegio ritiene di potere applicare il principio dell'accomodamento ragionevole<sup>54</sup> introdotto dalla Convenzione ONU del 13 dicembre 2006 (art. 2 e 24) secondo cui gli Stati che hanno aderito al predetto atto pattizio sono tenuti a garantire un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita che realizzi tale diritto senza discriminazioni e su base di pari opportunità.

Secondo la già menzionata convenzione, gli Stati devono assicurare che le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale di grado primario e secondario, ma devono garantire un accomodamento ragionevole in funzione dei bisogni di ciascuno, attuando ogni azione utile e necessaria affin-

---

<sup>54</sup> G. Rossi, *L'accomodamento ragionevole e il bilanciamento tra diritti fondamentali e risorse economiche*, in *Rivista giuridica dell'educazione inclusiva*, vol. 15, 2021, 23 ss.

ché le persone con disabilità ricevano il sostegno adeguato, all'interno del sistema educativo<sup>55</sup>.

L'art. 2 della convenzione precisa la nozione di accomodamento ragionevole definendola come quel complesso di modifiche e di adattamenti necessari ed appropriati che devono essere adottati per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali<sup>56</sup>. Tali modifiche e adattamenti non devono però imporre al sistema un onere sproporzionato o eccessivo, poiché il carattere di ragionevolezza impone un bilanciamento tra l'indefettibilità del diritto fondamentale del disabile alle necessarie misure di inclusione scolastica e i vincoli di finanza pubblica<sup>57</sup>.

La giurisprudenza ha affermato che, in base al predetto principio, la pubblica amministrazione, pur dovendo garantire le misure per l'inclusione, non è obbligata a subire oneri «insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo» né può ritenersi che la disciplina nazionale, ispirata al principio di prevalenza incondizionata del diritto all'inclusione scolastica, si ponga in contrasto con la disciplina prevista dalla Convenzione ONU, poiché l'interpretazione dell'accomodamento ragionevole andrebbe orientata verso il bilanciamento tra erogazione di servizi e copertura finanziaria.

## 5. Conclusioni

Il percorso argomentativo fin qui svolto conduce a qualche breve riflessione in merito alla effettività del modello di scuola inclusiva teorizzato nell'ambito delle scienze cognitive<sup>58</sup> e regolato dal legislatore nazionale e sovranazionale.

La disciplina sopra esaminata svela l'intento del legislatore di realizzare una comunità scolastica, non solo consentendo l'accesso generalizzato all'istruzione, ma imponendo allo Stato di realizzare ogni azione necessaria per garantire a tutti lo sviluppo della persona. A tal fine, è indispensabile prendere in considerazione le peculiarità e i bisogni di ciascun individuo e costruire una realtà scolastica ido-

---

<sup>55</sup> A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003; A. Buscema, R. Caridà, G. De Luca, R. di Maria, A. Morelli, V. Pupo, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2024, 207.

<sup>56</sup> G. Matucci, *Il diritto/dovere all'inclusione scolastica*, cit., 42 in particolare «Detto principio, declinato nell'ambito dell'istruzione, impegna le istituzioni a mettere in atto tutte le misure che si rendono necessarie "per andare incontro alle esigenze individuali", sempre che vi sia un rapporto di proporzionalità fra mezzi e fini».

<sup>57</sup> F. De Matteis, *Inclusione scolastica e vincoli di finanza pubblica: il ruolo della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. di dir. pubbl. com.*, 2020, vol. 9, 78 ss.

<sup>58</sup> Si veda la ricostruzione di D. Di Masi, G. Miolli, *La Teoria dell'Attività per l'educazione inclusiva: una riflessione a partire dal pensiero di Hegel*, in *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 2019, 1, 18 ss.

nea a favorire l'interesse di ogni studente, con particolare riguardo ai giovani disabili il cui interesse va perseguito prioritariamente<sup>59</sup>. Con riferimento ai disabili, i principi che regolano la disciplina in tema di istruzione trovano applicazione in maniera differente rispetto ai normodotati proprio al fine di compensare i limiti che caratterizzano i giovani con fragilità. Da qui la disciplina sulla didattica individualizzata e l'assegnazione di risorse idonee a supportare gli studenti che presentano dei bisogni speciali al fine di dare applicazione al principio di uguaglianza sostanziale, rimuovendo non solo gli ostacoli di tipo economico di cui all'art. 34 comma 3 Cost., ma ogni ostacolo di ordine sociale che possa impedire la piena ed effettiva inclusione nella comunità scolastica.

L'inclusione del disabile presenta dei caratteri peculiari rispetto al più generico concetto di inclusione secondo cui tutti devono essere messi in condizione di trovare nella scuola un ambiente di apprendimento che accolga le caratteristiche di ciascuno e che realizzi un sistema che favorisca il successo formativo. I giovani disabili necessitano di strumenti che consentano loro di relazionarsi con gli altri membri della comunità, di comunicare, di trascorrere il tempo scolastico in modo agevole e senza dovere trovarsi ad affrontare, in mancanza di alcun aiuto, gli ostacoli di tipo fisico o relazionale che caratterizzano una realtà sociale. Prima ancora che luogo di formazione la scuola è oggi luogo di socializzazione<sup>60</sup>, per cui le istituzioni scolastiche non possono limitarsi ad un sistema organizzato di mezzi e persone avente lo scopo di accertare le conoscenze degli alunni ai fini del rilascio del titolo di studio, ma devono garantire una realtà in cui tutte le componenti possano beneficiare di reciproco arricchimento culturale e sociale.

Il recente orientamento del Consiglio di Stato, sopra esaminato, non sembra porsi in linea con l'esigenza di costruire, intorno al disabile, un ambiente inclusivo e aperto alla socializzazione, tenuto conto che da una parte, degrada il diritto all'assistenza ad un mero interesse pretensivo, scorporandolo dal più generale diritto all'istruzione, e dall'altra, per giustificare tale costruzione, ritiene di applicare il principio dell'accomodamento ragionevole.

Tale orientamento non pare del tutto condivisibile in quanto il d.lgs. 3 maggio 2024 n. 62, introducendo l'art. 5-*bis* nella legge 104/1992 prevede che, «nei casi in cui l'applicazione delle disposizioni di legge non garantisca alle persone con disabilità il godimento e l'effettivo e tempestivo esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali», l'accomodamento ragionevole individua le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato. Il comma 2 precisa che «l'accomodamento

---

<sup>59</sup> C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 77.

<sup>60</sup> C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, cit., 76.

ragionevole è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente». Si tratta, quindi, di una garanzia aggiuntiva che interviene solo laddove la misura già riconosciuta normativamente non sia immediatamente realizzabile.

Il servizio di assistenza è una misura già prevista dall'art. 13 della legge 104/1992 nell'ambito di accordi di programma<sup>61</sup> con gli enti locali entro i limiti delle risorse disponibili, per cui se da una parte può condividersi la tesi secondo cui resta in capo all'amministrazione comunale il potere discrezionale di provvedere al servizio di assistenza, alla luce delle risorse disponibili, non può ritenersi che anche l'accomodamento ragionevole possa essere condizionato alle risorse economiche, poiché l'art. 2 della convenzione ONU, lungi dal porre condizioni all'accomodamento ragionevole, fa riferimento agli oneri «insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo». Ne deriva che se il servizio di assistenza non è erogato per ragioni economiche, in applicazione della disciplina nazionale, nel momento in cui si fa ricorso alla convenzione ONU, in via sussidiaria, è necessario motivare circa l'insopportabile sproporzione degli oneri che dovrebbero gravare sull'amministrazione, mentre appare del tutto inadeguato un generico riferimento alla carenza di risorse. Ciò determina l'impossibilità di applicare l'accomodamento ragionevole in via sussidiaria poiché anche tale misura risulterebbe condizionata dalle stesse ragioni di tipo economico che non consentono all'amministrazione di fornire il servizio secondo la previsione della legge statale.

Inoltre, l'accomodamento ragionevole promuove il superamento delle disuguaglianze che, essendo ingiustificate, costituiscono una discriminazione. Il richiamo al concetto di "accomodamenti" o "soluzioni" ragionevoli, già presente all'art. 5 della direttiva 2000/78/CE (in tema di occupazione e di condizioni di lavoro), costituisce un riferimento rilevante della giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>62</sup> che, nel verificare se l'amministrazione, nell'esercizio della funzione,

---

<sup>61</sup> A. Cimellaro, A. Ferruti, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma*, Rimini, 1998; L. Torchia, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 675 ss.; S. Civitarese Matteucci, *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., agg.*, III, Milano, 1999, 9 ss.; F.G. Scoca, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, 557-567; G. Sciuillo, *Buona fede e inadempimento negli accordi amministrativi*, in *Urb. app.*, 2014, 196-202; A. Giannelli, *Gli accordi amministrativi (ancora) in cerca di identità: riflessioni sull'ipotesi della connotazione doverosa*, in *Dir. soc.*, 2021, 59-88.

<sup>62</sup> R. Sabato, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Giust. Civ.* fasc. 2, 2021, 303. L'A. esamina la sentenza che ha deciso nel 2018, il caso *Enver Şahin c. Turchia*, relativo al caso di una persona paraplegica che era stata messa di fronte al rifiuto da parte delle autorità dell'ateneo, e poi dei giudici, di adattare le strutture degli edifici per consentirgli l'accesso, ciò cui era seguita l'interruzione degli studi. La Corte ha evidenziato che la proposta provenuta dal rettore di fornire un assistente allo studente non era stata fondata su una valutazione dei bisogni effettivi e una considerazione in buona fede dell'impatto potenziale sulla sua sicurezza, dignità e indipendenza (basta pensare al fatto che la presenza di un assistente, in molti casi, dà per scontato che la persona debba rinunciare all'autosufficienza, così non rimuovendosi lo stigma che altre soluzioni, anche tecnologiche, possono eliminare). I tribunali nazionali, poi, non ave-

pone in essere tutte le strategie necessarie per garantire al disabile condizioni analoghe a quelle offerte alle persone normodotate, pur senza imporre all'amministrazione un onere indebito o sproporzionato, ma presupponendo che un qualche onere debba essere sostenuto, evidenzia che l'amministrazione deve proporre al disabile soluzioni che tengano conto degli specifici bisogni<sup>63</sup>.

Per garantire i diritti sociali è necessario non solo fornire un sistema normativo che attribuisca alle istituzioni il potere di agire per perseguire certi obiettivi, ma bisogna assicurare l'effettività dei diritti, mediante gli strumenti organizzativi<sup>64</sup>, che sono funzionali a garantire l'efficacia delle misure che l'intero apparato amministrativo deve porre in essere in risposta ai bisogni espressi dai cittadini.

---

vano bilanciato gli interessi in conflitto dello studente e della società. In tale contesto, è evidente che la Corte arricchisce il suo strumentario di analisi delle situazioni discriminatorie.

<sup>63</sup> N. Maccabiani, *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015, 5 ss.; A. Fonzi, *Il diritto all'istruzione dei disabili fra discriminazione e tagli di bilancio. Esiste un diritto alla differenza?*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2023, 2, 709 ss.

<sup>64</sup> Sull'amministrazione come organizzazione servente la persona v. D. Vese, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in *Persona e amministrazione*, 2019, 1, 279 ss.

*Aspetti problematici dell'inclusione nel sistema scolastico*

Lo scritto analizza le sfide e le criticità relative all'inclusione nel sistema scolastico italiano. Dopo una breve trattazione del concetto di inclusione alla luce dei principi costituzionali e della disciplina internazionale, viene esaminato il modello di scuola inclusiva con riguardo agli strumenti necessari per garantirne l'attuazione. In particolare, viene approfondito il ruolo delle diverse componenti coinvolte nel processo di inclusione, quali le istituzioni scolastiche e gli enti territoriali, con particolare riguardo al servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione, spesso carente a causa di una errata applicazione del principio di accomodamento ragionevole. L'articolo si conclude con una riflessione sul problema della effettività dell'inclusione e sulla necessità di superare le difficoltà ancora presenti, al fine di garantire a tutti gli alunni, sulla base delle caratteristiche individuali, il pieno diritto all'istruzione e all'inclusione sociale.

*Problematic aspects of inclusion in the school system*

The paper investigates challenges and critical issues related to inclusion in the Italian school system. After a brief discussion of the concept of inclusion in light of constitutional principles and international law, the inclusive school model is examined with regard to the tools necessary to ensure its implementation. In particular, the role of the various components involved in the inclusion process, such as schools and local authorities, with particular regard to the assistance service for autonomy and communication, which is often lacking due to an incorrect application of the principle of reasonable accommodation, is explored. The article concludes with a reflection on the problem of the effectiveness of inclusion and the need to overcome the difficulties that still exist, in order to guarantee to all pupils, based on individual characteristics, the full right to education and social inclusion.

