



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone

di FABIO MASCI

L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEI DISABILI: INCLUSIONE SOCIALE DI PERSONE

di *Fabio Masci*

*Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Chieti-Pescara «Gabriele d'Annunzio»*

ABSTRACT

ITA

L'inclusione scolastica dei disabili è un diritto inviolabile preposto allo sviluppo della persona. Una scolarizzazione inidonea negherebbe dignità sociale ai portatori di handicap, legittimando distinzioni personali non compatibili con l'essenza democratica dell'ordinamento. Il nucleo indefetibile dell'inclusione - che risiede nei livelli essenziali delle prestazioni sociali - è diretta emanazione di quella dignità e tende alla ricomposizione delle disegualianze socio-economiche. Si erge pertanto a diritto incomprimibile e non soggiace alle statuizioni di cui all'art. 81 Cost. La cogenza di questo *minimum constitutional guarantee* deve tradursi in politiche di bilancio che valorizzino il volto personalista della disabilità e lo elevino a vincolo budgetario positivo. In altri termini, i livelli essenziali parafrasano lo stato di bisogno dei soggetti più vulnerabili e non possono essere assoggettati ad alcun vaglio di sostenibilità finanziaria: il legislatore è obbligato a salvaguardarli e non può addurre la loro inattuazione all'indisponibilità di risorse, *ratione fortiori* se il bilancio include spese evitabili e suntuarie.

EN

Inclusion in education for disabled people is an inviolable right related to the development of the person. An inappropriate schooling would deny social dignity to the handicapped, legitimizing personal distinctions, incompatible with the democratic essence of the polity. The indefinable core of inclusion - which resides in the essential levels of

welfare - is a direct effluence of the above-mentioned dignity and it tends to reduce socio-economic inequalities. Therefore, it consists in an uncompromising right and consequently it is not subject to the provisions of art. 81 Const. The cogency of this minimum constitutional guarantee shall result in fiscal policies that enhance the personality of the disabled, assuming it as a positive budget constraint. In other words, the needs of most vulnerable people must be interpreted as the “essential levels” protected by the Chart, which cannot be subject to any financial sustainability check: the legislator is obliged to safeguard them and cannot justify their inactivity on the unavailability of resources, especially if the budget includes avoidable expenses and surcharges.

L'INCLUSIONE SCOLASTICA DEI DISABILI: INCLUSIONE SOCIALE DI PERSONE

di *Fabio Masci*

SOMMARIO: 1. *La disabilità come forma di vulnerabilità*; 2. *La Costituzione “scolastica” dei disabili*; 3. *La normativa sovranazionale*; 4. *Le previsioni originarie dell’ordinamento interno*; 5. *L’evoluzione del quadro normativo interno*; 6. *La sentenza 16 dicembre 2016, n. 275*; 7. *La “Buona Scuola” e i suoi decreti attuativi*; 8. *Un diritto sociale all’inclusione scolastica dei disabili*; 9. *Pretensività, redistribuzione e condizionamento finanziario dell’inclusione scolastica dei disabili*; 10. *Il quantum dell’inclusione scolastica dei disabili*; 11. *Considerazioni di sintesi*.

1. La disabilità come forma di vulnerabilità

La vulnerabilità¹ è una condizione esistenziale che spoglia l’uomo della propria autonomia e lo veste di mancanze e dipendenze che velano² il suo essere persona³.

¹ Quanto al significato e alle declinazioni giuridiche del concetto di “vulnerabilità”, T. CASADEI, *Soggetti in contesto: vulnerabilità e diritti umani*, in *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, in T. CASADEI (a cura di), Torino, 2012; per una riflessione contemporanea sulla soggettività giuridica delle persone vulnerabili, M. G. BERNARDINI, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, 2016; per una compiuta disamina sulla costituzionalizzazione della vulnerabilità, S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

² La vulnerabilità e la natura umana sono consustanziali. Le menomazioni connaturate all’indigenza, pur comprimendo l’autonomia della persona, adombrano ma non ledono detta identità, S. ZULLO, *Lo spazio sociale della vulnerabilità tra «pretese di giustizia» e «pretese di diritto»*. *Alcune considerazioni critiche*, in *Politica del diritto*, n. 3/2016, p. 478.

³ Il principio personalista, che postula il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, permea la Costituzione nella sua interezza e precipita nel pieno e incondizionato sviluppo della persona umana, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *La nuova Costituzione italiana. Principi fondamentali e diritti e doveri dei cittadini*, in *Archivio Giuridico*, 1948, pp. 138 ss.; V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1954, p. 73; E. MOUNIER, *Rivoluzione personalista e comunitaria*, Milano, 1955; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 ss.; A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1989, p. 20 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*,

La vita umana e i suoi stati di bisogno sono cerchi concentrici che assumono forme coincidenti quando l'indigenza si sovrappone all'esistenza: la loro interazione postula identità spaziale e si risolve nel metonimico rapporto tra il tutto e una sua parte. Non è l'alterità a declinare il loro dispiegarsi, ma un paradigma di reciproca appartenenza: dove la vulnerabilità si espande, l'autonomia si ritrae, in un gioco ondoso che bagna la vita d'incompiutezza e soggezione. L'esistenza è partecipazione alla fragilità – non certo negazione della stessa – e umana è la persona in sé, abitata da limiti e insicurezze. A ragionar diversamente si legittimerebbe un'insanabile contraddizione tra la vita e i suoi stati di bisogno, attribuendo carattere dicotomico a qualcosa d'ineludibilmente sinodico.

La “persona vulnerabile” è *species* del *genus* “persona”: il suo sviluppo risiede nella tutela della libertà e s'informa a quella pari dignità che rende eguali per il solo fatto di essere uomini⁴. Non può pertanto

in R. NANIA – P. RIDOLA (a cura di), *I Diritti costituzionali*, vol. I, Torino 2001, p. 51; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 2003, p. 7; P. F. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in P. F. GROSSI (a cura di), *Il Diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Padova 2005, pp. 1 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione, persona umana, mercato concorrenziale*, Torino, 2010; V. BALDINI, *Sussidiarietà e valore personalista nello Stato costituzionale di diritto*, in V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007, pp. 57 ss.; A. RUGGERI, *Dignità versus vita?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in *Studi in onore di F. Modugno*, Napoli, 2011, pp. 3163 ss.; A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi*, n. 17/2013; L. MONTEFERRANTE, *La dignità della persona umana tra istanze di tutela dei diritti sociali ed esigenze di contenimento della spesa pubblica: prospettive a confronto*, Padova, 2013; A. SPERTI, *Una riflessione sulle ragioni del recente successo della dignità nell'argomentazione giudiziale*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2013; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2017.

⁴ In tal senso, G. SILVESTRI, *Carattere assoluto della dignità umana*, in *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, relazione presentata al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, 1° ottobre 2007, par. 3; per approfondire il concetto di “dignità” e sondarne l'evoluzione costituzionale, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954; L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Uguaglianza (Principio di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIX, Torino, 1973; G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, 1974; A. S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975; B. CARAVITA, *Art. 3*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; A. CELOTTO, *Art. 3, 1° comma*, *Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*.

negarsi che la Costituzione affondi le proprie radici nell'immanente diritto a essere persone, che si traduce, in presenza d'indigenza, nel simmetrico diritto a essere vulnerabili. A cagione di quanto asserito, il pieno sviluppo umano esige libertà ed eguaglianza e implica la rimozione di quegli ostacoli che impediscono l'effettivo esplicarsi della dignità sociale. Specularmente, la cogenza dei doveri di solidarietà obbliga ciascun individuo a contribuire al progresso della società, lummeggiando il duplice volto – individuale e sociale – dell'emancipazione personale⁵.

Come agevolmente intuibile, il concetto di “vulnerabilità”, affine a quelli di “fragilità” e “debolezza”, si presta ad accogliere molteplici situazioni che denunciano assenza di autonomia e necessità di soste-

ne, vol. I, Torino, 2006; F. POLITI, *Il rispetto della dignità umana nell'ordinamento europeo*, Milano, 2006; Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, pp. 338 ss.; E. DE MARCO, *Istituzioni in cammino. Scritti di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Milano, 2010; M. DI CIOMMO, *Dignità umana e Stato costituzionale: la dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Bagno a Ripoli, 2010; P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo e il “principio libertà” nella cultura costituzionale europea*, in P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010; S. RODOTÀ, *Antropologia dell'«homo dignus»*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2010; P. BILANCIA, *The Dynamics of the European Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Milano, 2012; A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, 2012; V. BALDINI, *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; C. PICIOCCHI, *La dignità come rappresentazione giuridica della condizione umana*, Padova, 2013; G.M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

⁵ Sull'apporto individuale nel processo di emancipazione sociale, C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1964, pp. 376 ss. Vedasi anche, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953; V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Diritto del lavoro*, 1954; A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962; G.B. FERRI, *Persona umana e formazioni sociali*, in G.B. FERRI, *Saggi di diritto civile*, Rimini, 1983; V. FIORILLO, *Tra egoismo e socialità. Il giusnaturalismo di Samuel Pufendorf*, Napoli, 1992; M. A. CATTANEO, *Persona e Stato di diritto: “Discorsi alla Nazione Europea”*, Torino, 1994; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005; G. M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012; P. F. GROSSI, *Ancora in tema di eguaglianza giuridica e di parità sociale*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013; V. OMAGGIO, *Individuo, persona e Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014.

gno. Rifuggendo qualsiasi ricostruzione tassonomica, è oltremodo indubbio che la disabilità integri uno stato d'indigenza conciliabile con la definizione suesposta. A una disamina più approfondita, e certamente idonea a cogliere le sfumature scientifiche del sintagma, lo *status* di disabile è precipitato logico di condizioni di salute e fattori ambiental-personali⁶. In effetti, le menomazioni strutturali⁷, così come le comunità di riferimento e i *background* esistenziali⁸, condizionano sviluppo psicologico e *performance* socio-fisiche, coartando i processi di socializzazione delle persone affette da handicap. Ne consegue che la disabilità, lungi dal risolversi nel dato individuale della malattia, acquisti una dimensione volutamente concertativa, sensibilizzando la società tutta all'inclusione libera ed eguale delle persone che accolgono questa forma di vulnerabilità.

2. La Costituzione “scolastica” dei disabili

All'interno del piano tracciato dalla disabilità, la scolarizzazione è uno dei punti d'intersezione tra lo sviluppo dei portatori di handicap e quello dei soggetti normodotati.

Più nel dettaglio, l'inclusione scolastica dei disabili è disciplinata dall'art. 38, c. 3, Cost.⁹, che riconosce a inabili e minorati il diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Il portato dell'enunciato è chiarito dal comma successivo, che trasla l'effettività del processo inclusivo – e quindi la sua attuazione – su organi e istituti predisposti o partecipati dallo Stato. L'avanzato programma costituzionale¹⁰, che muove dal riconoscimento dei diritti inviolabili e della

⁶ O.M.S., *ICF versione breve. Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Trento, 2004, p. 32.

⁷ *Ivi*, pp. 25 ss.

⁸ *Ivi*, pp. 31 ss.

⁹ Per una puntuale esegesi della disposizione, C. TRIPODINA, *Art. 38*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 370 ss.

¹⁰ Fatta eccezione per i diritti all'educazione e all'avviamento professionale, in Costituzione non si rinvencono norme specificamente volte alla tutela dei disabili. L'esigenza d'implementare il quadro costituzionale non è però estranea al dibattito politico: a tal proposito giova ricordare che nel 1985, in seno alla Commissione parlamentare per le Riforme Istituzionali, fu proposta, senza esito, l'introduzione dell'art. 32-bis, ai sensi del quale la Repubblica avrebbe tutelato i disabili e promosso il loro recupero, garantendone partecipazione ed eguaglianza in ogni settore della vita sociale, diffusamente, M. R. SAULLE, *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Napoli, 1997, p. 10. Sull'opportunità

pari dignità sociale, tende all'inclusione¹¹ del singolo ed è preordinato alla rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona¹².

Le prescrizioni in commento sono declinazione particolare dei più generali diritti all'istruzione e allo studio¹³, che "intrappongono" l'uomo

di delineare costituzionalmente l'identità disabile, U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. BELLI (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, 2000, p. 35.

¹¹ L'introduzione sociale delle persone affette da handicap è un percorso graduale, sostanzialmente tripartito, scandito da uno stadio di inserimento, uno d'integrazione e uno d'inclusione. Il primo segmento, sviluppatosi a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, prese le mosse dall'abbandono della logica assistenzialista e si caratterizzò per l'immissione torrentizia di studenti disabili all'interno di classi scolastiche differenziate. La tappa successiva – quella dell'integrazione – è stata inaugurata negli anni Settanta ed è coincisa con lo sviluppo di politiche pedagogiche co-educative, per brevità riconducibili all'accesso del discente handicappato in classi normali. Il terzo *step*, tuttora in corso, mira all'effettivo riconoscimento sociale e postula la valorizzazione dell'insegnamento di sostegno. Questo breve *excursus* aiuta a tracciare un marcato discrimine fra le nozioni di inserimento, integrazione e inclusione, tra loro contigue ma mai sovrapponibili, perché incrementalmente tese alla socializzazione del disabile. Se l'inserimento riduce il grado di separazione naturale imposto dall'handicap, l'integrazione favorisce l'interazione fra il soggetto inserito e la comunità che lo accoglie. L'inclusione, infine, apice della "commistione umana", si estrinseca nell'adattamento dell'ambiente circostante alla diversità disabile, in guisa da evitare che le differenze genetiche sfocino in diseguglianze sociali, C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011, pp. 34 ss. Per approfondire, F. FURLAN, *La tutela costituzionale del portatore di handicap*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, pp. 243 ss.

¹² S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili*, relazione presentata al convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" sul tema "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, pp. 2-3.

¹³ L'art. 34 Cost. impone un'analisi lessicale che tratteggi adeguati confini tra il diritto all'istruzione e quello allo studio. L'auspicata delimitazione è acuita da un fervente e sempre attuale dibattito dottrinale, che non derubrica la demarcazione ad esercizio stilistico, ma erge il distinguo a indefettibile presupposto del dettato costituzionale. Parte della dottrina, ponendo l'accento sull'aleatorietà giuridica dell'espressione concorrente, evidenzia l'opportunità linguistica di preferire il sintagma "diritto all'istruzione", su tutti, S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980, pp. 128 ss.; altre voci, di converso, sottolineano l'armonia ordinamentale della locuzione "diritto allo studio", teleologicamente orientata a garantire e promuovere lo sviluppo della personalità dello studente, in particolare, V. ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, Napoli, 1974, pp. 13 ss.; altre ancora attribuiscono ai due lemmi uno specifico e coesistente significato: il diritto all'istruzione sarebbe plasmato sul concetto di "istruzione inferiore", e ne sarebbero indistintamente titolari tutti gli alunni della scuola dell'obbligo; d'altro canto, il diritto allo studio atterrebbe ai gradi più elevati dell'istruzione, e sarebbe riconoscibile ai soli studenti meritevoli, specificamente, M. MAZZIOTTI DI CELSO, (voce) *Studio (diritto allo)*, in *Enciclo-*

in quel fitto ornato di relazioni che è la vita sociale¹⁴. I Padri Costituenti¹⁵ hanno atteggiato in termini simbiotici¹⁶ il rapporto tra identità personale e acquisizione di conoscenze, intessendo una trama ordinamentale composita, che intarsia sistema educativo e sviluppo della personalità: l'*iter* identitario auspicato dalla Carta fondamentale si snoda entro un modello scolastico aperto a tutti, che individua un grado d'istruzione inferiore – della durata di otto anni, obbligatorio e gratuito – e uno di studi superiori – destinato, anche in assenza di risorse economiche, a capaci e meritevoli¹⁷.

La “geografia costituzionale”, dislocando educazione e istruzione¹⁸ al confine tra rapporti etico-sociali e relazioni economiche, svela la *ratio* personalista del paradigma in parola, orientato allo sviluppo etico, sociale ed economico della persona umana¹⁹. Movente, quest'ultimo, confermato dalla più recente legislazione domestica, che preordina la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali d'istruzione alla crescita e alla valorizzazione dell'uomo²⁰, promosse

pedia Giuridica Treccani, vol. XXX, Roma, 1993, pp. 1 ss. L'impostazione da ultimo sintetizzata è indubbiamente conforme al disposto dell'art. 34 Cost., che distingue l'istruzione inferiore – impartita per almeno otto anni, obbligatoria e gratuita – da quella superiore – riservata ai capaci e meritevoli (anche se privi di mezzi). Quanto invece all'educazione, si è soliti ricondurre la nozione nell'alveo delle forme di apprendimento morale, contrappo-
nendola ai processi formativi esplicitamente afferenti alla sfera intellettiva (per l'appunto istruzione e studio), N. DANIELE, *La pubblica istruzione*, Milano, 1986, p. 781.

¹⁴ N. DANIELE, *Op. cit.*, p. 782.

¹⁵ Per una panoramica sul dibattito che in Assemblea Costituente animò il tema dell'istruzione, M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, pp. 148 ss.

¹⁶ G. MATTUCCI, *Lo statuto costituzionale del minore d'età*, Padova, 2015, p. 90.

¹⁷ Per un approfondimento sui concetti di “capacità” e “meritevolezza”, Q. CAMERLENGO, *Diritto all'istruzione superiore e merito*, in G. MATTUCCI – F. RIGANÒ (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016, pp. 365 ss.

¹⁸ La sent. Corte cost. 4 febbraio 1967, n. 7 precisa che «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»; cfr. anche, G. MATTUCCI, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. MATTUCCI – F. RIGANÒ (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, 2016, p. 299.

¹⁹ In particolare, U. POTOTSCHNIG, (voce) *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973, pp. 98 ss.

²⁰ «Al fine di favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della

entro il reticolo dell'eguale fruizione di *chance*²¹. Tale disegno non obnubila la dimensione dei portatori di handicap, accolti entro uno spazio equo e non discriminatorio²², che favorisca l'integrazione e stimoli l'inclusione²³.

L'impostazione in discorso, che risponde a una deliberata opzione politica, innerva l'ordinamento sino ai gangli più periferici, permeandolo di un umanesimo²⁴ che rende antropocentrico l'intero sistema educativo. Non è ardito sostenere che la Costituzione "scolastica" inveri l'adagio terenziano dell'«*homo sum, humani nihil a me alienum puto*»²⁵, portando a compimento, almeno nei principi, il disegno personalista inaugurato dagli artt. 2 e 3 Cost²⁶. Se la dimensione relazionale dell'uomo è lo *πνεύμα* della Carta fondamentale, i diritti all'istruzione e allo studio sono le arterie in cui fluisce quel soffio vi-

famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni e di comuni e province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali, e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale» (art. 1, c. 1, l. 53/2003).

²¹ «È promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e sono assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europee» (art. 2, c. 1, lett. a), l. 53/2003).

²² Sull'irriducibilità delle differenze a mere disuguaglianze, e sulla conseguente opportunità di considerarle motore dell'"umanizzazione" dell'ordinamento, M. COLASANTO, *Conclusioni*, in F. GIRELLI (a cura di), *Lavoro e disabilità. Disciplina normativa e percorsi di inserimento*, Napoli, 2010, pp. 113 ss.

²³ «È assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e mediante regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e garantendo, attraverso adeguati interventi, l'integrazione delle persone in situazione di handicap a norma della legge 5 febbraio 1992, n. 104» (art. 2, c. 1, l. c), l. 53/2003).

²⁴ Evidenzia la tensione "umana" dell'attività politica (e degli apparati istituzionali da essa predisposti), J. MARITAIN, *Umanesimo integrale*, Torino, 1964, pp. 151 ss.

²⁵ P. AFRO TEREZIO, *Adelphoe Heautontimorumenos*, L. PIAZZI (a cura di), Milano, 2006, verso n. 77.

²⁶ Sul punto, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Op. cit.*, pp. 1 ss.

tale: ramificandosi lungo l'ordinamento, raggiungono anche i soggetti più emarginati e ne veicolano la personalità entro direttrici di potenziamento culturale e professionale che garantiscono effettività all'inclusione sociale²⁷.

La declinazione materiale dei diritti inviolabili dell'uomo apre l'individualità all'altro da sé e suppone l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà che assicurino lo sviluppo eguale dell'intera compagine sociale²⁸. Da quest'angolo visuale, i diritti e le libertà del singolo non possono sottrarsi al confronto (*rectius*, scontro) con l'organizzazione del Paese, una dimensione esistenziale indefettibile ai fini di una reale emancipazione personale. La pari dignità sociale, combinandosi all'eguaglianza sostanziale, assimila il disegno personalista tratteggiato dal Costituente e lo diluisce, in porzioni eguali, all'interno della società, che collabora tutta, in ragione di un'umanità condivisa, alla realizzazione di un contesto inclusivo che non estrometta la disabilità dai processi d'implementazione dell'identità personale²⁹. *Rebus sic stantibus*, l'inclusione scolastica si configura come frazione particolare di un programma costituzionale preposto alla metabolizzazione dello stato di minorità in cui versano i soggetti deboli³⁰. La loro autonomia è infatti determinabile solo in riferimento alla resilienza della società, che deve sussumere se stessa al diagramma costituzionale della pari dignità, declinando l'handicap in termini differenti da quelli della diseguaglianza.

3. La normativa sovranazionale

Se i diritti inviolabili e la pari dignità cadenzano il personalismo dell'architettura costituzionale, l'istruzione e lo studio – che di quell'architettura sono la facciata – scandiscono i ritmi dell'inclusione sociale dei disabili.

²⁷ W. FORNASA, *Prestazione*, in R. MEDEGHINI – E. VALTELLINA (a cura di), *Quale disabilità? Culture, modelli e processi di inclusione*, Milano, 2006, pp. 8 ss.

²⁸ E. ROSSI, *Introduzione*, in E. VIVALDI (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà. Il «dopo di noi» tra regole e buone prassi*, Bologna, 2012, p. 16.

²⁹ L. TERZI, *Justice and Equality in Education. A Capability Perspective on Disability and Special Educational Needs*, Londra-New York, 2008, pp. 27 ss.

³⁰ Cfr., M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, 1999, pp. 11 ss.

La torsione antropocentrica della Costituzione “scolastica” postula il *werden* della personalità del minore, il suo intrinseco divenire, e proietta il discente entro un sistema educativo teso alla valorizzazione delle individualità, inequivocabile protasi di un’effettiva partecipazione sociale³¹. La scolarizzazione è una delle tinte di cui si colora il disegno personalista, tratteggiato, nell’ambito in discorso, dall’implementazione dei processi pedagogici, maieuticamente volti all’emersione delle peculiarità che connotano i singoli.

La centralità umana non è circoscritta al dato costituzionale, ma domina l’intera normativa sovranazionale.

L’impostazione antropocentrica è tratto peculiare della “Convenzione sui diritti del fanciullo”, firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata il 27 maggio 1991 con legge n. 176.

Il citato documento, riconoscendo in preambolo eguale dignità a tutti gli uomini, preordina la garanzia dei diritti fondamentali all’accrescimento del progresso sociale e instaura un rapporto di proporzionalità diretta fra l’armonia del fanciullo e l’inserimento di quest’ultimo all’interno della società. Le riportate premesse sono sviluppate nei successivi artt. 2 e 6, ai sensi dei quali l’adozione di provvedimenti antidiscriminatori è strumentale alla realizzazione della trama personalista della Convenzione.

Con specifico riferimento all’integrazione dei disabili, l’art. 23 statuisce che i bambini handicappati conducano una vita piena e decente, che garantisca loro dignità, autonomia e partecipazione. La disposizione pone l’accento sull’accesso all’educazione e alla formazione, considerate imprescindibili ai fini di una completa socializzazione.

Se la Convenzione è tesa ad assicurare lo sviluppo del fanciullo (art. 27), e l’educazione è all’uopo predisposta (art. 28), gli Stati firmatari devono improntare i percorsi educativi alla valorizzazione della personalità, in guisa che le facoltà e le attitudini psico-fisiche dei singoli si esprimano al massimo delle loro potenzialità.

L’esegesi normativa rende intellegibile il flusso osmotico che fonde dignità umana, inviolabilità dei diritti fondamentali, sviluppo della personalità e progresso sociale. L’integrazione scolastica dei disabili, permeabile a questa fluida interazione, si lascia modellare da un’immanente eguaglianza sostanziale, che plasma un sistema non discriminatorio, in cui le menomazioni fisiche e psichiche attengono alla

³¹ Cfr., G. MATTUCCI, *Lo statuto costituzionale ...*, pp. 89 ss.

fisiologica complessità sociale e non alla patologia di un ordinamento incapace di garantire il pieno sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'indefettibilità dei percorsi educazionali è di tutta evidenza nella "Carta sociale europea", ratificata con la legge 9 febbraio 1999, n. 30 ed entrata in vigore per l'Italia il 1° settembre dello stesso anno.

L'art. 15 della normativa in commento attribuisce ai portatori di handicap i diritti all'autonomia, all'integrazione sociale e alla vita di comunità, che si sostanziano, per quanto specificamente attiene al profilo dell'istruzione, nell'adozione di provvedimenti che somministrino un orientamento, un'educazione e una formazione professionale. L'articolo precisa che l'integrazione e la partecipazione sono attuate attraverso misure che sormontino gli ostacoli comunicativi e le barriere alla mobilità, favorendo l'accesso ai trasporti, all'abitazione e alle attività culturali.

La "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"³² conferma che l'inclusione sociale del disabile è il precipitato di un'istruzione e di uno studio effettivi.

Il preambolo del documento ribadisce che l'Unione è fondata sui valori indivisibili e universali della dignità, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà. Dispone poi che l'azione delle istituzioni europee tende alla persona umana, il cui sviluppo è subordinato alla perpetua implementazione dei diritti fondamentali. E non può in proposito tacersi la *vis costruens* esercitata dall'istruzione, diritto universale riconosciuto a ogni individuo (art. 14).

I menzionati intenti sono avvalorati dall'art. 21, che vieta qualsiasi forma di discriminazione legata agli handicap ed è premessa del successivo art. 26, ai sensi del quale i disabili hanno il diritto di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento socio-professionale e la partecipazione alla vita della comunità. La consequenzialità fra istruzione e inclusione non è pertanto sconosciuta all'Unione, che introietta quella *weltanschauung* personalista già nota al Costituente repubblicano.

³² «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6 T.U.E.).

La rassegna sovranazionale si conclude con l'analisi della "Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità", ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

Scopo della presente Convenzione, come precisato dall'art. 1, è quello di garantire ai disabili il pieno ed eguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Siffatta garanzia postula il riconoscimento di alcuni principi generali, puntualmente elencati all'art. 3 e integranti le basi dell'ambito paradigma personalista. I prodromi dell'effettiva integrazione s'inverano nel rispetto per la dignità intrinseca, nell'autonomia individuale e nell'indipendenza delle persone, valori universali e inalienabili, declinabili in termini di non discriminazione e assiologicamente tesi allo sviluppo dell'identità personale e della partecipazione sociale.

Il descritto programma è implementato dall'art. 24, che riconosce alle persone disabili uno specifico diritto all'istruzione. La norma ne dispone l'attuazione attraverso un sistema educativo preordinato all'integrazione scolastica multilivello, preconditione necessaria per un'effettiva partecipazione dei disabili all'interno di una società libera. Tale modello deve favorire l'emersione del senso di dignità, la valorizzazione dell'autostima nonché il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della diversità umana, imponendosi come palestra dell'identità, del talento e della creatività.

Il portato assiologico delle carte sovranazionali è di indubbia rilevanza e in prospettiva sizigiale costituisce un solido corollario della trama costituzionale. Se il legislatore inforca le lenti del pieno sviluppo umano, non è più la disabilità a graduare la realizzazione del disegno personalista, ma il concetto stesso di "persona", che rifugge qualsiasi alterità rispetto al *deficit* psico-fisico e riconduce eventuali menomazioni nell'alveo della fisiologia relazionale. La disabilità non è *in re ipsa* un ostacolo: lo diventa quando la minorazione si esplica in un ambiente che distingue l'essere disabili dall'essere persone, fondando un'intollerabile diseguaglianza sulla ritenuta irrecuperabilità del dato biofisico³³. Se oggetto del disegno personalista è la pienezza dello sviluppo umano, il riconoscimento e la garanzia dei diritti dei disabili si ergono a naturale emanazione della pari dignità, che è motore

³³ Per approfondire la disamina, M. C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana*, Bologna, 2012.

dell'effettiva inclusione sociale della persona³⁴. La menomazione non nega lo *status personae* ma ne afferma un tratto peculiare, che di per sé non osta alla realizzazione socio-economica del soggetto affetto da handicap. Il programma costituzionale, intridendosi dei precetti sovranazionali, consegna all'ordinamento un disegno personalista in cui la disabilità non è una limitazione biofisica che impedisce l'inclusione, ma uno dei molteplici volti dell'essere persona, pertanto meritevole di trattamenti individualizzati che garantiscano il godimento e l'esercizio paritari dei diritti umani. A cagione di quanto asserito, si configurerebbe come discriminatorio qualsiasi atto o fatto che più o meno direttamente negasse al disabile lo stato di persona, e pertanto ostasse *in nuce* alla sua realizzazione socio-economica. In sintesi, l'evoluzione normativa ha depurato la disabilità da quell'atavica concezione che riduceva l'handicap a problematica individuale³⁵ e ha imputato il *deficit* all'inadeguatezza della dimensione sociale, troppo spesso incapace di accogliere la diversità³⁶.

4. Le previsioni originarie dell'ordinamento interno

Come inferibile dalla normativa sinora indagata, i diritti all'istruzione e allo studio – universalmente riconosciuti – sono sovente limitati da ostacoli di ordine economico e sociale che ne comprimono l'effettività. Prerogativa della legislazione ordinaria è quella di rimuovere siffatti ostacoli, garantendo ai disabili il sostanziale godimento dei diritti loro attribuiti.

La legge 30 marzo 1971, n. 118 disponeva che l'istruzione obbligatoria dei mutilati e degli invalidi civili³⁷ si svolgesse presso le classi

³⁴ E. RIPEPE, *La dignità umana: il punto di vista della filosofia del diritto*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008, pp. 27 ss.

³⁵ Concezione conforme all'*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH), classificazione redatta nel 1980 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

³⁶ In aderenza all'*International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF), approvato dall'OMS nel 2001.

³⁷ «... Agli effetti della presente legge, si considerano mutilati ed invalidi civili i cittadini affetti da minorazioni congenite o acquisite, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo o, se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistenti a

normali della scuola pubblica. La prescrizione era circoscritta ai soggetti che non fossero affetti da deficienze intellettive o menomazioni fisiche che impedissero o rendessero difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento.

L'art. 28, legittimando un irragionevole *cleavage* fra lo sviluppo dei normodotati e quello dei portatori di handicap, non garantiva la frequenza alle scuole superiori e universitarie.

L'evidente distorsione era stata ricompresa dalla sentenza 3 giugno 1987, n. 215³⁸, che censurava la disposizione nella parte in cui prevedeva che fosse facilitato, e non anche assicurato, l'accesso generalizzato a quel grado di studi.

Mission della Corte è stata quella di recepire la recuperabilità clinica della disabilità, valorizzando i crescenti riscontri scientifici che ne esaltavano la dimensione sociale. Il Giudice delle leggi aveva rifuggito qualsiasi presunzione d'incapacità che escludesse i disabili dall'istruzione superiore, auspicando percorsi individualizzanti che funzionalizzassero l'ambiente circostante all'assimilazione della diversità. Un'aprioristica preclusione avrebbe costituzionalizzato disegualianze inaccettabili e negato ai portatori di handicap un inserimento scolastico conforme al programma personalista enunciato in Costituzione. In ragione di tali considerazioni, la Corte aveva esteso i concetti di "capacità" e "merito" ai soggetti affetti da minorazione, rifiutando categorizzazioni generiche che omologassero i percorsi scolastici o estromettersero i disabili dalla scuola superiore e universitaria. In sintesi, un'equiparazione cognitiva che fosse precipitata nell'adozione di modelli scolastici standardizzati avrebbe discriminato i portatori di handicap sulla base di indefettibili condizioni personali, adombrando il nucleo personalista – e quindi personale – dell'*iter* educativo. Apodosi delle premesse in commento era stato il definitivo superamento di quell'approccio strumentale che preordinava i processi educativi alla formazione professionale. Conferendo rilievo ancillare al binomio educazione-lavoro, la Corte aveva funzionalizzato l'istruzione e lo studio all'implementazione dello sviluppo umano, e-

svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età ... Sono esclusi gli invalidi per cause di guerra, di lavoro, di servizio, nonché i ciechi e i sordomuti per i quali provvedono altre leggi» (art. 2, l. 118/1971).

³⁸ Nota di C. MORO, *L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, pp. 3064 ss.

videnziando la doverosità di misure inclusive che “liberassero” la personalità dei portatori di handicap e consentissero loro di esplicitarsi come uomini (e non solo come futuri lavoratori).

La l. 118/1971, di fatto inidonea³⁹ alla realizzazione del programma di promozione umana auspicato dal Costituente⁴⁰, palesava l’impellente necessità di un tessuto normativo che riconnettesse l’istruzione e lo studio al disegno personalista tratteggiato dalla Carta fondamentale⁴¹. Pur ammettendo l’inserimento dei disabili all’interno delle classi comuni, prestava il fianco al retaggio paternalistico ottocentesco⁴² e si piegava a quella logica caritativa che negava piena soggettività alla persona handicappata⁴³. La tutela del disabile si riduceva a un intervento compensativo-risarcitorio⁴⁴ e s’innestava lungo il solco ghetizzante scavato dalla legge 26 gennaio 1962, n. 17, che istituiva classi differenziali per gli alunni affetti da minorazioni. Tali previsioni mal celavano l’infondato convincimento che gli handicap fossero irrecuperabili e precipitavano nella perversa consequenzialità fra limite cromosomico e ineluttabilità dell’emarginazione sociale.

Prima risposta alla conclamata inadeguatezza sistemica è stata la legge 4 agosto 1977, n. 517, che ha abolito le classi differenziali e funzionalizzato il paradigma scolastico alla crescita e allo sviluppo dell’alunno con disabilità.

La normativa in commento, tarando la programmazione educativa sulla formazione della personalità degli alunni, tracciava percorsi individualizzati che ambivano alla valorizzazione delle esigenze dei singoli. Con specifico riferimento ai portatori di handicap, assicurava le prestazioni di peculiari categorie di insegnanti, l’integrazione specialistica, il servizio socio-psicopedagogico e il sostegno. Le previsioni *de*

³⁹ MINISTERO DELL’ISTRUZIONE, DELL’UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (DIREZIONE GENERALE PER LO STUDENTE, L’INTEGRAZIONE, LA PARTECIPAZIONE E LA COMUNICAZIONE), *Linee guida per l’integrazione scolastica degli alunni con disabilità*, 2009, pp. 5-6.

⁴⁰ Sulla centralità costituzionale della persona umana, diffusamente, N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1995.

⁴¹ L. VIOLINI, *Art. 38*, in M. CELOTTO – R. BIFULCO – A. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 791 ss.

⁴² U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, pp. 445 ss.

⁴³ Per approfondire, F. GIROTTI, *Welfare State, Storia, modelli e critica*, Roma, 2004.

⁴⁴ V. BRONDI, *La beneficenza legale*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1905, pp. 49 ss.

quibus erano attuate dallo Stato e dagli enti locali nei limiti delle relative disponibilità di bilancio e sulla base del programma predisposto dal consiglio scolastico distrettuale. Il collegio dei docenti, in conformità ai criteri elaborati dal consiglio di circolo e in ossequio alle proposte dei consigli di interclasse, redigeva, entro il secondo mese dell'anno scolastico, il piano delle suindicate attività, tenendo conto del personale docente a disposizione, delle risorse edilizie, di quelle assistenziali e delle esigenze ambientali. Tale piano, periodicamente verificato, poteva essere aggiornato anche nelle more dell'anno scolastico.

Le prescrizioni in esame, dettate all'art. 2 per le scuole elementari, erano confermate e approfondite all'art. 7, espressamente dedicato alla disciplina delle scuole medie. La norma affidava l'integrazione e il sostegno a docenti specializzati, da destinare, per un massimo di sei ore settimanali, a ciascuna classe che accogliesse portatori di handicap. Le attività dedicate ai disabili dovevano svolgersi con cadenza periodica – in sostituzione di quelle didattiche – fino a un massimo di 160 ore annue, secondo un programma elaborato dal collegio dei docenti sulla base dei criteri generali indicati dal consiglio di istituto e delle proposte dei consigli di classe.

La l. 517/1977 inverava nella sostanza quel principio di eguaglianza che la legislazione precedente aveva declinato in termini meramente formali. L'integrazione scolastica s'incardinava entro i binari dell'effettività e neutralizzava l'handicap attraverso l'istituzione dell'insegnante di sostegno e la predisposizione di piani educativi adeguati alla crescita e allo sviluppo dell'alunno. La disciplina in esame, pur reagendo al pregresso oscurantismo, non era riuscita a innovare la scuola secondaria, gradualizzando (*rectius*, rallentando) l'affermazione del progetto costituzionale d'inclusione umana⁴⁵.

⁴⁵ Cfr., A. PACE, *Diritti degli handicappati e inadempienze della pubblica amministrazione*, in *Giustizia civile*, n. 1/1980.

5. L'evoluzione del quadro normativo interno

Il progressivo compimento del disegno personalista⁴⁶ è stato scandito dal rintocco della legge 5 febbraio 1992, n. 104, che ha segnato – e segna tuttora – l'apogeo dell'inclusione sociale dei disabili.

La normativa in parola – che garantisce il rispetto della dignità umana e riconosce i diritti di libertà e autonomia – promuove l'integrazione della persona handicappata all'interno della scuola, prevenendo e rimuovendo le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo umano, il raggiungimento della massima autonomia, la partecipazione alla vita della collettività e la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali. È inoltre orientata al recupero funzionale e sociale del disabile, in favore del quale predispone interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione.

Nello specifico, i diritti all'educazione e all'istruzione sono garantiti nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle università. L'esercizio di tali diritti non può essere impedito da alcuna difficoltà connessa all'handicap. A tal proposito, gli operatori delle unità sanitarie locali e gli insegnanti specializzati della scuola provvedono, con la collaborazione dei genitori e con la partecipazione dell'operatore psicopedagogico, alla formulazione di un Piano Educativo Individualizzato (P.E.I.) che sostenga, solleciti, rafforzi e sviluppi le capacità della persona handicappata.

Ad adiuvandum, è previsto che i servizi scolastici, in coordinamento con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi e sportivi, redigano programmi finalizzati alla predisposizione, all'attuazione e alla verifica di progetti individualizzati e di forme di integrazione tra attività scolastiche ed extrascolastiche. La pienezza del processo integrativo è altresì garantita dall'obbligatoria fornitura di attrezzature tecniche e sussidi didattici funzionali all'esercizio del diritto allo studio (si pensi alle convenzioni con centri specializzati di consulenza pedagogica).

L'art. 13, c. 3 impone agli enti locali di assicurare assistenza e comunicazione attraverso attività di sostegno svolte da docenti specializ-

⁴⁶ Se la Costituzione formale è prescrittiva, l'attuazione del programma costituzionale non può che essere graduale, cfr., F. MODUGNO, *Lineamenti di teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2009, pp. 96-97.

zati. Di conseguenza, come confermato dal successivo comma 5, nella scuola secondaria di primo e secondo grado docenti specializzati svolgono attività didattiche di sostegno nelle aree disciplinari individuate dal P.E.I. Gli insegnanti di sostegno assumono la co-titolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica nonché all'elaborazione e alla verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, di classe e dei collegi dei docenti.

Quanto alle modalità di attuazione dell'integrazione, il Ministro della Pubblica Istruzione provvede alla formazione e all'aggiornamento del personale docente, in modo da favorire l'acquisizione di conoscenze in materia di integrazione scolastica degli studenti handicappati⁴⁷. Dispone orientamenti qualificati⁴⁸, flessibilità nell'articolazione delle sezioni e delle classi (da preordinare al recepimento della programmazione individualizzata)⁴⁹ e continuità educativa tra i diversi gradi di scuola (agevolata da forme obbligatorie di consultazione tra insegnanti dei cicli inferiore e superiore)⁵⁰.

La predisposizione di programmi educativi plasmati sulle peculiarità del singolo e la contestuale previsione di insegnanti specializzati strutturano compiutamente il reticolato personalista delineato dal Costituente. Gli interventi in parola, mitigando il portato ostativo delle barriere fisico-sociali, vestono di concretezza l'inclusione scolastica, garantendo al disabile, in condizione di sostanziale eguaglianza con gli altri cittadini, l'accesso all'istruzione e allo studio, *step* indifferibili di un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La l. 104/1992 reinterpreta il concetto di "handicap" e traspone le limitazioni connesse alla minorazione dal contesto clinico alla dimensione sociale, ravvisando nell'ambiente, e non più nel dato genetico, il *locus* in cui il *deficit* psico-fisico si tramuta in svantaggio relazionale.

⁴⁷ Poste in essere ai sensi dell'art. 26, D.P.R. 399/1988, nel rispetto delle modalità di coordinamento con il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica di cui all'art. 4, l. 168/1989. Più nel dettaglio, i piani di studio redatti dalle scuole di specializzazione per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento secondario sono disciplinati all'art. 4, c. 3, l. 341/1990. La medesima legge, all'art. 3, c. 2, individua il percorso di studi per l'insegnamento nelle scuole materne ed elementari.

⁴⁸ Attuato ai sensi dell'art. 316, c. 1, lett. a), d.lgs. 297/1994.

⁴⁹ *Ex art.* 316, c. 1, lett. b), d.lgs. 297/1994.

⁵⁰ In conformità all'art. 4, c. 2, lett. l), D.P.R. 416/1974.

Quest'interversione metodologica valorizza l'autonomia del disabile e colma il *gap* che lo separa da una società impreparata ad accogliere la sua diversità clinica⁵¹.

In ragione di quanto asserito, non può tacersi l'indissolubilità del sinodo che lega inclusione scolastica e insegnamento specializzato⁵². Il docente di sostegno, che assume la co-titolarità delle classi in cui presta servizio, integra la programmazione educativo-didattica e costituisce il *trait d'union* fra lo studente affetto da handicap e la classe globalmente intesa⁵³. È pertanto incontestabile che istruzione e studio siano condizionati dall'effettiva disponibilità in organico del prescritto personale docente. L'inclusione scolastica, pregiata tessera del mosaico personalista, passa attraverso l'attivazione della Pubblica Amministrazione, che non può opporre eventuali restrizioni di bilancio per giustificare l'inattuazione di un diritto inviolabile come quello in indagine.

Sul punto era inizialmente intervenuto il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, ai sensi del quale, nelle scuole materne, elementari e medie le dotazioni organiche relative agli insegnanti di sostegno erano fissate in un posto ogni quattro alunni affetti da disabilità. Il rapporto medio era tuttavia derogabile in presenza di handicap particolarmente gravi che richiedessero una maggiore individualizzazione del paradigma educativo.

In materia si era poi espressa la legge 27 dicembre 1997, n. 449, che riservava alla docenza specializzata un posto ogni 138 alunni complessivamente frequentanti gli istituti scolastici statali della provincia. Si ammetteva però, in deroga a siffatta previsione e al fine d'incrementare i livelli assistenziali per le forme di handicap più gra-

⁵¹ Nello specifico, il D.P.R. 24 febbraio 1994 articolava l'intervento medico cognitivo in una diagnosi funzionale, in un profilo dinamico funzionale e in un piano educativo individualizzato. Per diagnosi funzionale si intendeva la descrizione analitica della compromissione funzionale dello stato psicofisico dell'alunno in situazione di handicap; per profilo dinamico funzionale il prevedibile livello di sviluppo che quest'ultimo dimostra di possedere nei tempi brevi (sei mesi) e nei tempi medi (due anni); per Piano educativo individualizzato l'insieme degli interventi predisposti per la realizzazione dei diritti all'educazione e all'istruzione.

⁵² 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*, Napoli, 2014, pp. 16 ss.

⁵³ F. MADEO, *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2010, pp. 1835 ss.

vi, la facoltà di assumere, con contratto a tempo determinato, ulteriori insegnanti di sostegno (art. 40, cc. 1 e 3).

Una netta inversione di tendenza si era registrata in seguito all'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che disponeva, per l'anno scolastico 2010/2011, una consistenza organica pari al 70% dei posti di sostegno attivati nell'anno 2006/2007.

In sintesi, dall'esegesi normativa emergeva la fattuale abrogazione dell'art. 40, cc. 1 e 3, l. 449/1997.

La socializzazione della disabilità, minata da quest'irragionevole prescrizione, necessitava di un intervento giurisprudenziale che salvaguardasse le effettive esigenze del disabile. Più nel dettaglio, la pronuncia 26 febbraio 2010, n. 80⁵⁴ aveva dispiegato i propri effetti sull'art. 2, cc. 413 e 414, l. 244/2007, che di fatto limitava il numero degli insegnanti di sostegno e aboliva, in presenza di disabilità particolarmente gravi, le assunzioni in deroga al rapporto numerico studenti-docenti. La discrezionalità del legislatore⁵⁵, che avrebbe dovuto soggiacere alle garanzie indefettibili dell'istruzione⁵⁶, aveva trasceso le garanzie dell'inclusione scolastica, legittimando un'inaccettabile violazione della tutela costituzionale dei portatori di handicap.

La Consulta, chiamata a esprimersi, aveva perimetrato il nucleo incompressibile del diritto all'istruzione e lo aveva sottratto alla discrezionalità legislativa. In ragione di quest'*actio finium regundorum*, aveva elevato la gravità dell'handicap a presupposto di equiparazione tra le ore di sostegno e quelle di frequenza. Parimenti, aveva ritenuto che le assunzioni in deroga fossero idonee a garantire l'effettiva scolarizzazione del disabile grave. Alla stregua delle considerazioni che precedono, le disposizioni impugnate si appalesavano come illegittime nella parte in cui comportavano l'automatica impossibilità di avvalersi, in deroga alla proporzione stabilita dalla normativa statale, di insegnanti specializzati che assicurassero al disabile grave il miglioramento della propria situazione nell'ambito sociale e scolastico.

Se i reiterati interventi normativi avevano messo a nudo le interferenze finanziarie connesse all'erogazione delle prestazioni socio-

⁵⁴ Nota di A. PIROZZOLI, *La discrezionalità del legislatore nel diritto all'istruzione del disabile*, in *Rivista AIC*, n. 0/2010.

⁵⁵ Ribadita nelle sentt. Corte cost. nn. 251/2008 e 431/2008.

⁵⁶ Cfr., sentt. Corte cost. nn. 226/2000 e 251/2008.

assistenziali⁵⁷, la sentenza in indagine aveva reso intellegibile la linea di demarcazione tra diritto all'istruzione ed esigenze di bilancio: la Corte, osservando che l'inserimento sociale del disabile dovesse essere filtrato da garanzie incompressibili, elevava l'insegnamento di sostegno a diritto inviolabile⁵⁸ e lo schermava dai limiti finanziari che ne avrebbero compromesso l'attuazione.

Tale orientamento aveva avuto eco nella giurisprudenza successiva, che si era adoperata nella sedimentazione ordinamentale del personalismo costituzionale. La sentenza del Consiglio di Stato 21 aprile 2010, n. 2231 aveva ribadito che l'istruzione dei disabili fosse un diritto fondamentale, cinto di garanzie indefettibili che coartavano la discrezionalità del legislatore nell'individuazione delle misure più idonee alla sua attuazione. Il *quid pluris* d'inclusività – in ipotesi integrato dalle ore aggiuntive di sostegno e dalle assunzioni in deroga – doveva essere calibrato sulla specificità dell'handicap e bilanciato con le ulteriori tutele previste dall'ordinamento. Se ne deduceva che l'inclusione sociale del disabile non potesse prescindere da un'accurata analisi dei singoli casi, in guisa da porre in essere una vera e propria “disabilitazione della società”, e cioè un adattamento di quest'ultima alle diverse identità disabili.

Alla pronuncia della Consulta aveva fatto seguito il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che aveva reintrodotta le assunzioni in deroga in ipotesi di situazioni di particolare gravità di cui all'art. 3, c. 3, l. 104/92.

Similmente, il decreto interministeriale 6 luglio 2010, n. 35 aveva ribadito la possibilità di assumere, con contratti a tempo determinato, insegnanti di sostegno in deroga, sempre secondo il criterio dell'effettività delle esigenze rilevate.

⁵⁷ Diffusamente, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, relazione al convegno “I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza”, Trapani, 8-9 giugno 2012, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012.

⁵⁸ Cfr., L. ARDIZZONE – R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il “totem” della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2017, p. 184.

6. La sentenza 16 dicembre 2016, n. 275

Il descritto programma personalista è stato messo a dura prova dalla legge 18 aprile 2012, n. 1, che ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio. L'inclusione scolastica dei portatori di handicap si è quindi assestata tra un nucleo di garanzie incompressibili e il contenimento della spesa pubblica, anelando a un'utopica intersezione tra riconoscimento dei diritti e loro fruizione.

Nelle more di quest'osmosi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa che subordinava l'erogazione di un contributo alle disponibilità finanziarie della Regione, sottraendo la scolarizzazione dei disabili all'intransigenza dei vincoli di bilancio.

Nello specifico, il TAR Abruzzo aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, c. 2-*bis*, l. r. 15 dicembre 1978, n. 78, nella parte in cui prevedeva che la Giunta regionale garantisse, nei limiti delle disponibilità annuali di bilancio, un contributo del 50% per la sovvenzione di date spese provinciali.

La disposizione censurata asserviva il trasporto degli studenti disabili alla sussistenza di risorse budgetariamente certificate, assoggettando la contribuzione a un dato aleatorio e non predeterminabile come la gestione contabile. Era d'immediata evidenza che l'incertezza delle disponibilità regionali avrebbe derubricato l'onere dell'ente a mera scelta arbitraria, condizionando finanziariamente l'effettività dell'inclusione scolastica.

In conformità alle prescrizioni regionali, la Provincia di Pescara aveva rivendicato il cofinanziamento del servizio erogato durante le annualità 2006-2012. La Regione, di converso, aveva corrisposto somme inferiori a quelle documentate dalla Provincia, eccedendo l'assenza della dovuta copertura finanziaria.

La *quaestio legitimitatis* s'inseriva nel dibattito relativo all'ambito di operatività della citata novella costituzionale⁵⁹, che pareva imbrigliare la scolarizzazione dei disabili entro rigide regole di bilancio. A ben vedere, l'art. 6, c. 2-*bis*, l. 78/1978 non definiva il *quantum* della contribuzione e subordinava la sovvenzione del trasporto a un preven-

⁵⁹ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione presentata al convegno sul tema "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Roma, 22 novembre 2013, pp. 18 ss.

tivo *screening* di sostenibilità economica, ponendo in essere un'irragionevole interversione assiologica tra inclusione scolastica e risorse disponibili.

Con la sentenza 16 dicembre 2016, n. 275⁶⁰, la Corte ha chiarito che il legislatore non può tangere le garanzie indefettibili dell'istruzione. Tale diritto garantisce al disabile partecipazione politica, economica e sociale, esplicando, per il tramite dell'eguaglianza sostanziale, il personalismo auspicato dal Costituente. Lo sviluppo umano, che è affrancamento dallo *status minoritatis*, postula il ricongiungimento fra il *sollen* costituzionale e il *sein* della legislazione ordinaria e conferisce all'istruzione l'effettività necessaria a tutelare l'invulnerabilità e l'irretrattabilità della persona. Fondamento della scolarizzazione è la Carta fondamentale, che rimette alla legge ordinaria la predisposizione delle forme d'inclusione. In relazione a quanto arguito, *ratio* della pretesa inclusiva non è la fonte attuativa, ma la stessa Costituzione, che trasla l'asse della tutela sul combinato disposto degli artt. 2 e 3. Date queste premesse, in assenza di una disciplina legislativa, la salvaguardia del citato diritto è assicurata dal suo riconoscimento costituzionale. Di conseguenza, se il disegno personalista è in *re ipsa* prescrittivo, lo scollamento fra disciplina costituzionale e legislazione ordinaria non può minare l'effettività della scolarizzazione: eventuali iati devono essere ricomposti dalla Consulta, che informa lacune e aporie all'originaria sensibilità del Costituente.

Nel caso di specie, la Giunta regionale si era assunta l'onere di concorrere al servizio di trasporto, ma non aveva reso nota la misura della contribuzione, incidendo negativamente sull'erogabilità delle prestazioni. La disposizione impugnata, demandando alla legge di bilancio la quantificazione del finanziamento, non definiva la spesa de-

⁶⁰ Con note di A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2017; 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 *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi*, n. 10/2017; L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017.

stinata al servizio, assoggettando l'effettività di quest'ultimo alle politiche di bilancio della Regione. In sintesi, subordinare «*il finanziamento ... a generiche e indefinite previsioni di bilancio realizza[va] una situazione di aleatorietà e incertezza, dipendente da scelte finanziarie che la Regione [poteva] svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio si intende[va] sorreggere*»⁶¹.

Date queste premesse, la Corte ha reimpostato il rapporto di causalità tra equilibrio finanziario e scolarizzazione dei disabili, statuendo che «*è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di quest'ultimo a condizionarne la doverosa erogazione*»⁶². Ne è conseguita l'illegittimità costituzionale di una norma che conferiva immotivata prevalenza all'equilibrio di bilancio, non assicurando adeguata tutela all'istruzione dei disabili, la cui frequenza scolastica non poteva prescindere da un efficiente servizio di trasporto.

L'analisi dei dati in indagine mostra come il materiale inveramento della Costituzione "scolastica" sia equivocamente sospeso tra universalizzazione dei diritti e finanziarizzazione della solidarietà⁶³. Pur non indulgiando sulla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio, è doveroso sottolineare che gli stringenti vincoli economico-finanziari tendono a incidere, quantomeno *de relato*, sui diritti all'istruzione e allo studio, mettendo in crisi l'identità sociale dei portatori di handicap. Labile è il confine tra legittimità e pregiudizio nel rapporto di causalità che contingenta allocazioni di bilancio e fruizione dei diritti fondamentali. Impercettibile, pertanto, deve essere il lavoro del legislatore, chiamato a modellare la propria discrezionalità sulle garanzie irrinunciabili della scolarizzazione. A cagione di quanto asserito, i livelli minimi di tutela devono essere espunti dalla determinazione dell'equilibrio di bilancio: l'incompressibilità li erge a limiti invalicabili e il legislatore deve schermarli da qualsiasi condizionamento finanziario, tagliando, se del caso, altre spese non necessarie. Nello specifico, il compilatore è chiamato a politiche di bilancio che attestino, al cospetto dei diritti inviolabili, l'ontologica cedevolezza di qualsiasi onere facoltativo. Il trasporto degli studenti disabili – livello minimo

⁶¹ *Considerato in diritto*, punto 16, sent. n. 275/2016.

⁶² *Considerato in diritto*, punto 11, sent. n. 275/2016.

⁶³ Diffusamente, L. TRUCCO, *Op. cit.*, pp. 1-2.

ed essenziale dei diritti all'istruzione e allo studio – è indifferente a qualsiasi condizionamento finanziario⁶⁴ e la sua garanzia non può cedere il passo al principio dell'equilibrio: se il programma costituzionale è preordinato allo sviluppo della persona umana, l'inclusione scolastica dei portatori di handicap deve necessariamente anteporsi alle contingenze economico-finanziarie⁶⁵, legittimando l'operatività di un paradigma valoriale che posponga la limitatezza delle risorse al finanziamento dei diritti fondamentali. In altri termini, la contrazione delle risorse pubbliche non può coartare la metabolizzazione sociale della disabilità e deve plasmarsi entro le forme di un costruito valoriale imperniato sulla persona umana e sulla sua dignità⁶⁶.

7. La “Buona Scuola” e i suoi decreti attuativi

L'approccio personalista postula la realizzazione di interventi pubblici che riducano il portato ostativo della disabilità e garantiscano la fruizione di opportunità educative finalizzate alla piena socializzazione dell'alunno affetto da handicap. Il raggiungimento del fine in discorso passa attraverso la predisposizione di progetti e strategie scientificamente validati⁶⁷, che individualizzino i percorsi educativi e non cedano ai richiami dei tagli di spesa⁶⁸. Le venature scientifiche che innervano la programmazione individualizzata impongono un costante aggiornamento normativo, perché tendono ad acuire la diastasi tra il dinamismo della ricerca scientifica e la staticità della realtà giuridica. Di conseguenza, la scolarizzazione dei disabili sollecita il legislatore a

⁶⁴ In ordine al bilanciamento dei valori, R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in G. CATTARINO (a cura di), *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, Milano, 1993, pp. 185 ss.

⁶⁵ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, pp. 79 ss.

⁶⁶ A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2016, pp. 2343 ss.

⁶⁷ *Passim*, V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008.

⁶⁸ R. A. CERVELLIONE, *La tutela dei diritti dei disabili durante i momenti di crisi economica*, in M. D'AMICO – G. ARCONZO (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicata all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano, 2013, p. 205.

una cesellatura perpetua, che vesta di concretezza le enunciazioni teoriche della materia.

Fedele a quest'impostazione, la legge 13 luglio 2015, n. 107 ha delegato al Governo l'adozione di decreti tesi alla promozione dell'inclusione scolastica degli studenti disabili⁶⁹.

Più nel dettaglio, il Governo è stato chiamato a ridefinire il ruolo del docente di sostegno, formandone la competenza attraverso l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria (art. 1, c. 181, lett. c), n. 1). La scelta di una professionalità mirata è stata avvalorata dal possesso obbligatorio di un apposito titolo di specializzazione, prerogativa indefettibile per lo svolgimento di un'attività di sostegno didattico. La previsione *de qua* ha tarato la docenza sull'effettiva garanzia del diritto allo studio del disabile, conformando la normativa ai processi d'integrazione individuale inaugurati dalla l. 104/1992.

Tale disposizione è prettamente connessa alla successiva, che risponde all'esigenza di assicurare la presenza del medesimo insegnante per l'intero ordine o grado di istruzione (art. 1, c. 181, lett. c), n. 2). La continuità relazionale, suffragata dall'enunciata specializzazione professionale, conferisce al sostegno autonomia e dignità di insegnamento, incrementandone l'efficacia nelle more dell'*iter* inclusivo progettato per i discenti.

Altresì rilevante, pur se controversa, è l'introduzione di indicatori per la valutazione dell'inclusione scolastica. La previsione, da leggere in combinato con l'art. 1, cc. 14 e 129, s'invera nella presenza dei genitori all'interno del Comitato di valutazione dei docenti e nella redazione di piani formativi conformi alle loro proposte e ai loro pareri. Se per un verso l'intervento genitoriale può essere d'ausilio a una puntuale individualizzazione del piano di studi, per altro versante potrebbe anteporre rilievi emozionali a notazioni tecniche, tradendo le valutazioni mediche e psico-pedagogiche sottese al percorso d'inserimento.

Il cuore della legge delega è però l'art. 1, c. 181, lett. c), n. 5, che ha funzionalizzato la certificazione della disabilità all'individuazione delle abilità residue. L'operazione mira alla predisposizione di percorsi concertati che valorizzino gli alunni riconosciuti disabili ai sensi

⁶⁹ Se il decreto attuativo trova applicazione esclusiva nei confronti degli studenti con disabilità certificata ai sensi degli artt. 3 e 4, l. 104/1992, la legge delega 107/2015 fa riferimento all'intera area degli alunni con Bisogni Educativi Speciali (BES), G. MATTUCCI, "Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, p. 5.

della l. 104/1992. La disposizione manifesta il definitivo superamento della medicalizzazione della disabilità e vira verso un modello che tragga, dall'analisi del dato biologico, il *quantum* cognitivo della persona, sottoponendolo a una peculiare indagine psicologica che partorisca piani educativi effettivamente inclusivi. L'intento della norma è quello di favorire la socializzazione della disabilità, e quindi la migrazione dell'handicap dal contesto genetico a quello ambientale, che parimenti contribuisce all'accrescimento o alla diminuzione del *deficit* psico-fisico⁷⁰.

La legge in commento promuove l'armonizzazione e la valorizzazione delle politiche inclusive, nell'intento di superare la pregressa concezione caritativo-assistenzialistica e di estendere l'ambito di operatività dell'*iter* formativo a tutte le componenti educative, in particolare alle famiglie, il cui supporto è risorsa umana imprescindibile ai fini della socializzazione del disabile. In sua attuazione è stato pertanto adottato il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, che, conformemente al suesposto oggetto, ha plasmato l'inclusione scolastica sui bisogni educativi dei singoli discenti e predisposto strategie didattiche finalizzate allo sviluppo delle potenzialità di ciascuno di essi. Ha inoltre specificato che il progetto inclusivo coinvolge scuola, famiglia e altri soggetti che operano sul territorio, i quali, nell'ambito degli specifici ruoli e delle rispettive responsabilità, concorrono ad assicurare il successo formativo degli alunni e degli studenti la cui disabilità sia certificata ai sensi dell'art. 3, l. 104/1992.

Come rilevato⁷¹, il percorso inclusivo si articola in tre segmenti: Profilo di Funzionamento, che integra la fase sanitaria, Piano Educativo Individualizzato, che rappresenta il momento scolastico, e Progetto Individuale, che costituisce lo stadio sociale.

In seguito all'accertamento della condizione di disabilità, un'unità di valutazione multidisciplinare redige il Profilo di Funzionamento (P.F.), che individua, secondo i criteri ICF adottati dall'OMS, le misure di sostegno e le risorse strutturali preposte all'inclusione scolastica.

La scolarizzazione *strictu sensu* è invece realizzata attraverso la definizione e la condivisione del Piano Educativo Individualizzato

⁷⁰ Per approfondire il tema delle disegualianze generate dalla mancata socializzazione della disabilità, A. LORENZETTI, *Dis-eguaglianza e disabilità*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli 2016, pp. 173 ss.

⁷¹ G. MATTUCCI, *Ult. op. cit.*, p. 7.

(P.E.I.)⁷², elaborato e approvato all'inizio dell'anno scolastico da genitori, docenti co-titolari e consiglio di classe, in base alle indicazioni risultanti dalla certificazione di disabilità, dalla valutazione diagnostico-funzionale e dal progetto individuale.

La certificazione è rilasciata a norma dell'art. 3, l. 104/92, che riconosce come handicappata la persona affetta da minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, relazione o integrazione lavorativa tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione. La valutazione diagnostico-funzionale, invece, sostituisce la diagnosi funzionale e il profilo dinamico funzionale di cui all'art. 12, l. 104/1992, ponendo l'accento sul percorso bio-psico-sociale del disabile, in cui le risultanze cliniche si fondono ai risvolti psicologici e sociali concretamente determinati dall'handicap⁷³.

Il P.E.I., che acquisisce una dimensione volutamente concertativa, orientata a un'azione plurifasica e plurisoggettiva, ruota attorno alla "presa in carico" del discente, concetto già declinato nella l. 104/1992 ed estrinsecantesi in una progettazione integrata, elaborata con la necessaria partecipazione delle famiglie e di tutti gli operatori assegnati alla classe di riferimento. Tale piano è parte integrante del Progetto Individuale (P.I.), redatto da Comuni e Aziende Sanitarie Locali al fine di realizzare la piena integrazione delle persone disabili nell'ambito della vita familiare e sociale, dei percorsi d'istruzione scolastica e professionale e dei contesti lavorativi.

Il P.E.I e il P.I. rispondono a quella logica cooperativa che non circoscrive l'inclusione all'insegnamento di sostegno⁷⁴, ma la estende a ogni attività scolastica, strutturando un sistema coordinato in cui cia-

⁷² Per una compiuta ricostruzione giurisprudenziale, nonché storico-evolutiva, dell'istituto, A. CANEVARO – L. D'ALONZO – D. IANES, *L'integrazione scolastica degli alunni con disabilità dal 1977 al 2007. Risultati di una ricerca attraverso lo sguardo delle persone con disabilità e delle loro famiglie*, Bolzano, 2009, pp. 133 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*, Milano, 2012; L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pp. 20 ss.; G. DI GENIO, *Ante-PEI e post-PEI nel confine tra giurisdizioni in materia di sostegno scolastico costituzionalmente garantito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016; F. GIRELLI, *Sostegno scolastico: nemmeno l'Adunanza plenaria dice l'ultima parola sulla giurisdizione (Considerazioni a margine della sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 12 aprile 2016, n.7)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017.

⁷³ Così, sent. Cons. St., sez. V, 3 ottobre 2012, n. 5194.

⁷⁴ Cfr., sent. Cons. St., sez. VI, 21 settembre 2015, n. 4374

scun attore contribuisce alla realizzazione del disegno personalista delineato in Costituzione. La torsione interattiva del paradigma inclusivo è d'altronde confermata dall'introduzione di procedure valutative che misurino il grado d'inclusione all'interno delle istituzioni scolastiche (sia statali che paritarie). Sulla falsa riga del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 80, la norma predisporre processi di valutazione e di autovalutazione necessari alla definizione di piani di miglioramento che accrescano e consolidino le strategie di socializzazione. I citati processi hanno diffusione capillare: non si limitano a rilevare la qualità del piano per l'inclusione scolastica e l'effettività degli specifici percorsi di sviluppo, ma esaminano anche il coinvolgimento dei soggetti preposti all'inclusione, le iniziative finalizzate alla valorizzazione delle competenze professionali del personale scolastico, le differenti modalità di comunicazione nonché l'accessibilità e la fruibilità di risorse, attrezzature, strutture e spazi.

Quanto alla dislocazione delle competenze, lo Stato provvede all'assegnazione di docenti specializzati e alla costituzione di sezioni e classi che non superino i 22 alunni in presenza di studenti con disabilità certificata. Gli enti locali, invece, garantiscono le altre forme di assistenza (educativa, per l'autonomia e per la comunicazione personale), i servizi per il trasporto nonché l'accessibilità e la fruibilità degli spazi fisici delle istituzioni scolastiche statali.

La ridefinizione del ruolo degli insegnanti di sostegno è attuata mediante la predisposizione di un corso di specializzazione in pedagogia e didattica specializzata. Tale corso, il cui accesso è subordinato al superamento di una prova, è programmato a livello nazionale dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed è attivato presso le università da quest'ultimo autorizzate. Ha durata annuale e prevede l'acquisizione di 60 crediti formativi, comprensivi di almeno 300 ore di tirocinio. A decorrere dall'anno 2019 potranno accedervi i soli soggetti in possesso della laurea magistrale a ciclo unico in Scienze della Formazione Primaria che abbiano conseguito 60 crediti supplementari relativi alle didattiche dell'inclusione.

I docenti assunti a tempo indeterminato sui posti di sostegno, se in possesso dei requisiti, e comunque nel limite dei posti vacanti e disponibili all'interno dell'organico dell'autonomia, possono chiedere il passaggio sui posti comuni una volta trascorsi dieci anni (e non più

cinque) nelle sezioni per il sostegno didattico⁷⁵. La prescrizione è tesa all'eliminazione di trattamenti giuridici differenziati tra personale con contratto di lavoro a tempo determinato e personale assunto a tempo indeterminato.

In coerenza con quanto statuito dalla legge delega, il presente decreto introduce il principio della continuità didattica, che non involge i soli docenti di sostegno, ma si estende a tutto il personale della scuola. Il principio, che rientra nell'ambito dell'individualizzazione dei percorsi educativi, rafforza la previsione relativa alla necessaria specializzazione della didattica e s'invera all'interno del P.I. e del P.E.I., trovando attuazione sia in riferimento all'organico dell'autonomia che in sede di docenza assunta a tempo indeterminato. In merito alle supplenze, la fruttuosità del rapporto docente-discente legittima la proroga del contratto per l'anno scolastico successivo.

L'esegesi normativa sinora condotta rivela un'*intentio legislatoris* calibrata su un modello di scolarizzazione in cui l'inclusione, lungi dal risolversi nei meri diritti all'istruzione e allo studio, si erge a premessa indefettibile dell'intero sistema scolastico. Il decreto, che ripensa l'identità culturale delle scuole, apre la *mission* educativa a tutte le componenti scolastiche, plasmando un paradigma integrato che conferisce carattere plurisoggettivo ai percorsi di sostegno e di assistenza. L'inclusione assume i tratti dell'*iter* condiviso, non circoscritto all'insegnante di sostegno, ma allargato a dirigenti scolastici, docenti curricolari, personale ATA, studenti e famiglie, sì da globalizzare il concetto di "presa in carico", già espresso, seppur con minore intensità, nella l. 104/92. Il legislatore non tipizza un modello neutro e valutativo, imbrigliato in percorsi precostituiti, ma frammenta la narrazione giuridica in tante inclusioni particolari quante sono le identità disabili. Il taglio antropologico della normativa è indubbiamente conforme al personalismo della Carta costituzionale e testimonia la definitiva interversione fra persona e Stato nella definizione giuridica dei rapporti sociali⁷⁶.

⁷⁵ Quanto alla stabilità dei percorsi educativi, sent. Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2009, n. 3104: a ben vedere, però, il vincolo *de quo* inerisce la sola attività di sostegno, non certo il suo protrarsi presso il medesimo istituto scolastico, viziando nei fatti il dichiarato raggiungimento della continuità didattica

⁷⁶ Vedi anche, S. ROSSI, *Op. cit.*, p. 9.

8. Un diritto sociale all'inclusione scolastica dei disabili

Se è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, le norme costituzionali, così come quelle legislative, non possono che tendere alla pari dignità, superando le distinzioni che impediscono il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo⁷⁷.

La descritta impostazione assicura eguali *chance* di emancipazione a tutti i cittadini e postula la neutralizzazione delle circostanze esistenziali e materiali che ledono lo sviluppo della persona⁷⁸. La sintesi di eguaglianza e dignità, funzionale alla perequazione delle asimmetrie socio-economiche, precipita nella valorizzazione delle singole personalità, favorendo il godimento uniforme dei diritti e delle libertà fondamentali.

In altri termini, gli artt. 2 e 3 Cost. delineano la posizione dell'uomo all'interno dell'ordinamento e richiedono l'impegno del potere pubblico per l'eliminazione di quelle disparità che incidono sullo sviluppo della persona. Più nel dettaglio, l'intervento della Repubblica si traduce nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti sociali⁷⁹, che il Costituente ha preposto all'equa ripartizione delle risorse, con l'intento di offrire a tutti i cittadini le medesime opportunità di emancipazione. Il personalismo, intriso di eguaglianza, trasla l'effettività di detti diritti sulla Carta costituzionale, conferendo loro quel carattere precettivo che legittima l'immediata implementazione della dignità umana⁸⁰: a imporsi è un paradigma di tutela imperniato sulla diretta

⁷⁷ Così, M. MAZZIOTTI DI CELSO, (voce) *Diritti sociali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, vol. XII, 1964, p. 804.

⁷⁸ In tal senso, A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, p. 10.

⁷⁹ La letteratura in tema di diritti sociali è sconfinata. Si ricordano, P. BISCARETTI DI RUFFIA, (voce) *Diritti sociali*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1960; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Ult. op. cit.*; A. BALDASSARRE, *Ult. op. cit.*; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1981; B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale*, Padova 1984; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova 1995; F. MODUGNO, *I "nuovi" diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995; M. BENVENUTI, (voce) *Diritti sociali*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, 2012.

⁸⁰ Vedi, A. SPADARO, *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale. Sulle radici "religiose" dello Stato "laico"*, Torino, 2008, pp. 61 ss.

azionabilità, che rifugge qualsiasi *interpositio legislatoris* e pretende una mirata applicazione della Costituzione⁸¹.

Aderente ai suesposti rilievi, il Costituente ha espressamente sancito il diritto all'educazione di inabili e minorati, asservendolo al compimento del personalismo costituzionale. Lungi dal risolversi in un precetto di gratuita attuazione, la scolarizzazione s'infrange sui costi del suo finanziamento⁸², prestando il fianco alle inarrestabili restrizioni di bilancio⁸³. È ad ogni modo evidente che il dato economico-finanziario – pur insito nell'erogazione delle prestazioni sociali⁸⁴ – non debba condizionare lo sviluppo della persona⁸⁵, che la Carta fondamentale tutela anche attraverso la determinazione di livelli essenziali di socialità. La previsione in discorso è corollario dei principi di eguaglianza e dignità, che rendono umana l'allocazione di risorse e liberano la persona dagli stati di bisogno che la attanagliano⁸⁶.

La sensibilità antropocentrica è acuita dal contingente storico⁸⁷, che sospende i diritti sociali fra la crisi del debito sovrano⁸⁸ e le *issue* della società moderna⁸⁹: se ad un capo spingono i tagli alla spesa pubblica –

⁸¹ Sul punto, G. LANEVE, *L'interpretazione conforme a Costituzione: problemi e prospettive di un sistema diffuso di applicazione costituzionale all'interno di un sindacato (che resta) accentrato*, in B. CARAVITA, (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli 2012, pp. 3 ss.

⁸² È importante sottolineare che i diritti sociali non siano i soli a ingenerare costi, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, pp. 97 ss. Si veda anche, S. HOLMES – C. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna 2000.

⁸³ Si esprime in questi termini, C. PINELLI, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in M. D'AMICO – B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 1429 ss.

⁸⁴ La nozione di "diritto finanziariamente condizionato" risale a F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni '80*, in F. MERUSI (a cura di), *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, pp. 30 ss.

⁸⁵ In tema, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione Giustizia*, n. 6/2012, pp. 92 ss.

⁸⁶ Così, V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Diritto del lavoro*, 1954, pp. 73 ss.

⁸⁷ Cfr., I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, Napoli, 2012, pp. 96-97.

⁸⁸ Ampiamente, G. DI GASPARÈ, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2015; IDEM, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011.

⁸⁹ Sullo specifico rapporto tra individuo e società nel panorama delle moderne società complesse, A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, 1994; in ordine alla crescente richiesta di diritti, N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, pp. 67 ss.

trainati dalla riforma costituzionale dell'art. 81⁹⁰ –, all'altro resiste l'"eterna novità" del costituzionalismo⁹¹, teleologicamente orientata a

⁹⁰ Sull'introduzione in Costituzione dell'equilibrio di bilancio, senza pretesa di esaustività, R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: un confronto tra Italia e Germania*, in *il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012; IDEM, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *Federalismi*, n. 8/2012; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi*, n. 8/2012; P. DE IOANNA, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, il Filangieri, Quaderno 2011*, 2012; M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana": qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi*, n. 9/2013; D. CABRAS, *La legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2013; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi*, n. 9/2013; G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013; C. BERGONZINI, *Il c.d. "pareggio di bilancio" tra Costituzione e legge n. 243 del 2012: le radici (e gli equivoci) di una riforma controversa*, in *Studium iuris*, n. 1/2014; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2014; G. DI GASPARÈ, *L'art. 81 della Costituzione novellato: abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato*, in *Amministrazione in Cammino*, n. 1/2014; T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; G. DI GASPARÈ, *Il nuovo art. 81 Costituzione: dallo Stato finanziatore allo Stato scommettitore?*, in *Amministrazione in Cammino*, n. 1/2015; O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2016; G. DI GASPARÈ, *Funambolismi della finanza pubblica: il nuovo art. 81 Costituzione e la legge di stabilità*, in *Amministrazione in Cammino*, n. 1/2016; G. RIVOSECCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2016.

⁹¹ C. PINELLI, *Circolazione di modelli e circolazione di principi*, in A TORRE (a cura di), *Le vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo. Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Trento, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008*, Torino, 2015, p. 230; E. DE MARCO, *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*, vol. II, Milano, 2008, Introduzione; M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006, pp. 121 ss.

ridurre la diastasi tra ordine normativo formale e realtà sociale sostanziale⁹². La “corda” dell’inclusione scolastica, stressata da questo “tiro alla fune”, tende a slabbrarsi, disperdendo il proprio intreccio in una pluralità di fili sottili e sconnessi, singolarmente inidonei a sopportare i “carichi di trazione” imposti dalla crisi economica e dalle crescenti istanze del vivere comune⁹³.

Una genetica malleabilità⁹⁴, magistralmente sintetizzata dal dibattito weimariano⁹⁵ fra attuazione discrezionale⁹⁶ e attuazione obbligatoria⁹⁷, sospinge i diritti sociali – e quindi l’istruzione e lo studio – dallo *zenit* della programmaticità al *nadir* della vincolatività, declinandoli in una pluralità di forme che tende a confonderne la più intima essenza. Indifferibile, pertanto, è l’adozione di un modello ordinamentale che ne preservi l’incontestabile irretrattabilità, elevandoli a pretesa costituzionalmente vincolante (*rectius*, giustiziabile).

Alla luce di quanto affermato, la scolarizzazione dei portatori di handicap si snoda tra l’effettivo godimento di prestazioni necessarie e la sostenibilità finanziaria delle stesse⁹⁸, incastonandosi in quel mosaico di giustizia sociale che l’ordinamento compone affinché i soggetti più deboli possano fruire di condizioni minime per un’esistenza libera e dignitosa⁹⁹.

⁹² Una panoramica complessiva è offerta da G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.

⁹³ Per un compiuto approfondimento sulle tipologie di società succedutesi sino al giorno d’oggi, G. ROCHER, *Introduzione alla sociologia generale. L’azione e l’organizzazione sociale. Il cambiamento sociale*, Carnago, 1992, pp. 214 ss.

⁹⁴ Ne sottolinea l’ambiguità, M. S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, pp. 152 ss. Più di recente, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, pp. 1-2.

⁹⁵ A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti sociali*..., p. 4.

⁹⁶ La teoria in discorso, operando un distinguo fra diritti di libertà e diritti sociali, configura questi ultimi come mere petizioni di principio, dal carattere eminentemente programmatico, rimettendo la loro attuazione alla discrezionalità del legislatore ordinario, cfr. A. BALDASSARRE, *Ibidem*.

⁹⁷ Tale concezione, ponendo l’accento su un rapporto di reciproca dipendenza, funzionalizza l’esplicazione dei diritti sociali alla realizzazione della forma di Stato, legittimando *de facto*, ma anche *de iure*, l’obbligatorietà della loro attuazione legislativa, cfr. A. BALDASSARRE, *Ibidem*.

⁹⁸ S. TROILO, *Op. cit.*, p. 3.

⁹⁹ Si sofferma sul portato redistributivo dell’art. 117, c. 2, lett. m), C. S. VIGILANTI, *Il diritto all’istruzione dei disabili come paradigma della tutela dei diritti sociali*, in *Forum Costituzionale*, 2012, p. 2.

9. Pretensività, redistribuzione e condizionamento finanziario dell'inclusione scolastica dei disabili

Evidenziata l'opportunità di contenere l'ambiguità semantica dei diritti sociali¹⁰⁰, è doveroso riconoscere¹⁰¹ i tratti essenziali dell'inclusione scolastica, espungendo dalla ricostruzione del sintagma qualsiasi elemento che ne alteri o ne dimidi il significato. Come dimostrato, l'ordinamento è preposto al pieno e incessante sviluppo della persona, e i diritti sociali, "privando l'uomo della privazione", azionano quell'incessante processo inclusivo che offre a ciascuna identità medesima *chance* di realizzazione. L'assunto si rafforza se a reclamare dignità sono le persone disabili, la cui emancipazione necessita di un'eguaglianza tale da ristabilire il primato dell'esistenza sugli stati cronici d'indigenza. È pertanto evidente che la scolarizzazione dei portatori di handicap non possa prescindere da un'azione pretensivo¹⁰²-redistributiva¹⁰³ che garantisca la rimozione degli osta-

¹⁰⁰ P. GROSSI, *Qualche riflessione per una corretta identificazione e sistemazione dei diritti sociali*, in P. GROSSI, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Padova, 2008, pp. 13 ss.

¹⁰¹ Circa il significato giuridico, e in particolar modo costituzionale, del verbo "riconoscere", cfr. A. BARBERA, *Op. cit.*, p. 85; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1975, p. 155; M. PEDRAZZA GORLERO, *L'eguaglianza fra libertà e convivenza*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1991, p. 489; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1995, p. 560; A. RUGGERI, «Nuovi» diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, pp. 631-632; A. SPADARO, *Il problema del «fondamento» dei diritti «fondamentali»*, in AIC (a cura di), *I diritti fondamentali oggi*, 1995, p. 238; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, pp. 11 ss.; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo ...*, p. 39; A. D'ALOIA, *Introduzione: i diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003; A. PACE, *Problematica delle libertà ...*, p. 7.

¹⁰² P. BISCARETTI DI RUFFIÀ, *Op. cit.*; M. MAZZIOTTI DI CELSO, (voce) *Diritti sociali ...*, pp. 803-804; G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, 1970, p. 19; A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti sociali ...*, pp. 1 ss.; A. PACE, *Ult. op. cit.*; L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 273; N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, 1996, p. 126; A. CERRI, *Relazione*, in *Annuario 2002. Diritto costituzionale e diritto giurisprudenziale*, Padova, 2004, p. 110; L. FERRAJOLI, *Principia juris*, vol. I, Roma-Bari, 2007, p. 742.

¹⁰³ C. SCHMITT, *Le categorie del «politico»*, Bologna, 1972, p. 303.

coli socio-economici e il contestuale sviluppo, libero ed eguale, della dignità della persona disabile.

La pretensività, che affonda le proprie radici nella fallibilità dell'agire individuale, postula l'impossibilità, per il singolo cittadino, di sviluppare autonomamente la propria personalità. Il *gap* fra limitatezza individuale e complessità sociale è colmato da un *facere* statale, che si sostanzia in una prestazione soddisfacente del descritto personalismo costituzionale. Nel caso di specie, lo Stato è tenuto a predisporre misure strutturali, organizzative e formative che promuovano l'inclusione scolastica¹⁰⁴, offrendo al discente un sostegno effettivo, tarato sulla singolarità dell'handicap e informato alla metabolizzazione della diversità¹⁰⁵. Non può quindi disconoscersi l'indefettibilità costituzionale¹⁰⁶ di un insegnamento specializzato¹⁰⁷ che sostenga il disabile sin dall'infanzia¹⁰⁸ e lo inserisca giorno per giorno¹⁰⁹ all'interno del gruppo classe, garantendogli un monte ore di assistenza pari a quello di frequenza¹¹⁰. Parimenti irrinunciabile è il Piano Educativo Individualizzato, che setta il percorso formativo sulle caratteristiche del singolo studente, plasmando *iter* inclusivi che sintetizzino le particolarità dell'handicap, le indicazioni della famiglia e le necessità di apprendimento degli altri alunni. Altresì ineludibili – in quanto tesi all'emancipazione spaziale della personalità disabile – risultano essere quegli interventi che assicurano l'accesso agli edifici, l'eliminazione delle barriere architettoniche e la fruibilità dei mezzi di trasporto¹¹¹.

La redistribuzione, d'altro canto, snodandosi in quel contesto diseguale che è la società, tende al riequilibrio delle asimmetrie socio-

¹⁰⁴ L. BUSCEMA, *Op. cit.*, pp. 5-6.

¹⁰⁵ È utile far riferimento alla già citata sent. Corte cost. n. 80/2010.

¹⁰⁶ Si esprime in tal senso, 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*, Napoli, 2014, pp. 16 ss.

¹⁰⁷ Quanto all'effettività dell'insegnamento di sostegno, sent. Cons. St., sez. V, n. 1134/2005.

¹⁰⁸ Sul punto, sent. Corte Cass., sez. un., n. 25011/2014 e sent. Cons. St., sez. VI, n. 2231/2010.

¹⁰⁹ Cfr., F. MADEO, *Insegnante di sostegno: possibile la presenza per tutte le ore di frequenza scolastica dello studente disabile grave*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2010, pp. 1835 ss.

¹¹⁰ Vedi ancora, sent. Corte cost. n. 80/2010 e sent. Cons. St., sez. V, n. 1134/2005.

¹¹¹ In proposito, sent. Corte cost. n. 275/2016.

economiche, preordinando la disomogenea allocazione di risorse all'emancipazione delle singole personalità. Prendendo le mosse da tali considerazioni, un'offerta scolastica territorialmente difforme e redditualmente indifferenziata legittimerebbe modelli inclusivi in contrasto con quei principi di eguaglianza e pari dignità che il Costituente ha posto a presidio del pieno sviluppo umano¹¹². Di conseguenza, la redistribuzione non può che risolversi nella perequazione territoriale e reddituale delle risorse disponibili, superando quei *cleavage* sociali, economici e geografici che caratterizzano la società. Il pieno sviluppo degli inabili e dei minorati implica la cura di una pluralità di interessi, la cui ricomposizione passa attraverso una miriade di centri decisionali, chiamati a collaborare, ciascuno in ragione di un'infungibile competenza, a un'inclusione scolastica che rimuova le fisiologiche disparità ordinamentali e innesti un virtuoso paradigma personalista.

Alla luce di quanto asserito, l'inclusione scolastica dei portatori di handicap presenta struttura prestazionale e persegue finalità redistributive¹¹³. La pretensività è sommariamente riducibile all'erogazione di prestazioni pubbliche che improntino l'istruzione e lo studio alla socializzazione dell'handicap, la redistribuzione ambisce invece all'omogenea dislocazione di quelle prestazioni, sia in termini territoriali che di progressività reddituale¹¹⁴.

I descritti "performanti" svelano un ulteriore connotato dei diritti sociali: il condizionamento economico-finanziario. La pretensività e la

¹¹² Cfr., sent. Corte Cass., sez. III, n. 21166/2013.

¹¹³ M. BENVENUTI, (voce) *Diritti sociali* ..., p. 224, il quale, precisando che «*possono esservi dei diritti di redistribuzione la cui struttura non è pretensiva e dei diritti di prestazione la cui funzione non è redistributiva*», avverte che «*i diritti sociali "tipici" o propriamente detti sono quelli in cui si rinviene, contemporaneamente e necessariamente, l'elemento strutturale della pretensività e quello funzionale della redistributività*», perché «*l'eventuale e alternativo abbandono dell'uno o dell'altro punto di osservazione, volto ad un ampliamento della categoria dei diritti sociali a beneficio di situazioni soggettive di vantaggio che non siano strutturalmente pretensive e, allo stesso tempo, funzionalmente redistributive, ci pare comprometta la grammatica dei diritti in questione, con il rischio, sul piano ricostruttivo, di incorrere in "insuperabili difficoltà definitorie" e, su quello euristico, di produrre un "nome privo di concetto", un'"astratta quanto inutile concettualizzazione cara a certa dottrina costituzionalista"*».

¹¹⁴ F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" sul tema "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, p. 2.

redistribuzione si contorcono infatti tra i meandri della finitezza di risorse¹¹⁵, fluendo nel greto scavato dal principio dell'equilibrio¹¹⁶.

L'esegesi del novellato art. 81 Cost.¹¹⁷ mostra come lo Stato sia tenuto a plasmare il proprio bilancio sul *trend* del ciclo economico, valutandone le congiunture avverse e quelle favorevoli. Il ricorso all'indebitamento è consentito al solo fine di considerare gli effetti del *trade cycle* o¹¹⁸, previa autorizzazione delle Camere (deliberata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti), al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche e accadimenti straordinari al di fuori del controllo dello Stato). L'equilibrio di bilancio e la conformità ai vincoli europei permeano anche la disciplina dei livelli decentrati di governo. Gli enti territoriali possono infatti ricorrere all'indebitamento per le sole spese di investimento, previa disposizione di piani di ammortamento e con il vincolo di assicurare l'equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.

¹¹⁵ A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 7.

¹¹⁶ Anche se il titolo della legge n. 1/2012 fa riferimento al "pareggio", l'articolato pone l'accento sul solo concetto di "equilibrio", O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 396.

¹¹⁷ L'intento riformatore ha preso le mosse dalla lettera inviata da Trichet e Draghi al Governo italiano in data 5 agosto 2011. La missiva, ponendo l'accento sull'opportunità di ridurre la spesa pubblica, auspicava un dettagliato intervento in settori specificamente individuati, suggerendo modalità d'azione (ricorso alla decretazione d'urgenza) e tempistiche d'attuazione (conversione in legge entro il settembre di quell'anno). Tali *haud molla iussa* erano prodromici all'assimilazione ordinamentale di alcuni interventi europei, tra i quali figuravano il "Patto Euro Plus" – che impegnava gli Stati membri a recepire le regole di bilancio sancite nel Patto di stabilità e crescita – e il "Six Pack" – preordinato all'aggiornamento dei parametri introdotti a Maastricht (rapporti deficit/PIL e debito/PIL non superiori, rispettivamente, al 3 e al 60%). Ad ogni modo, l'atto che più di altri ha influenzato la riforma costituzionale è stato il "Fiscal Compact". Si tratta di un accordo internazionale che impone il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL. La norma prescrive altresì che gli Stati membri eseguano le prescrizioni in commento attraverso disposizioni dalla vincolatività permanente, preferibilmente costituzionali. Più nel dettaglio, gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost. sono stati modificati dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, rubricata "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale". La normativa ha trovato attuazione nella legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

¹¹⁸ Per la tesi disgiuntiva, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio ...*, p. 23; per quella congiuntiva, A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2012, pp. 108 ss.

La novella costituzionale ha modulato l'ambito di operatività delle politiche economico-finanziarie, aggiornando il punto di ottimo tra sostenibilità finanziaria e inclusione scolastica dei disabili. Pur volendo sostenere che la scarsità di beni non legittimi una *iuris deminutio*¹¹⁹, è innegabile che i diritti sociali danzano sul filo sottilissimo dell'equilibrio finanziario. L'assunto non intende risolversi nell'errata constatazione che i diritti in esame siano i soli a generare costi¹²⁰, ma si limita a rilevare che la loro attuazione sia sensibile ai vincoli di bilancio. Tale condizionamento non deve però inficiarne il nucleo indefettibile, che la Corte costituzionale, in ragione del disegno personalista tratteggiato dal Costituente, ritiene immune da qualsiasi coazione finanziaria¹²¹. In sostanza, le restrizioni budgetarie non possono lambire le propaggini della dignità e sono chiamate a preservare quel minimo esistenziale connesso all'inviolabilità della persona umana¹²². È d'altronde la stessa riforma a prevedere che lo Stato concorra al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali: nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali è infatti tenuto ad assicurare, anche in deroga all'art. 119 Cost., il finanziamento del *core* di socialità obbligatoriamente garantito dagli enti territoriali¹²³.

Se la crisi del debito sovrano ha imposto una rimodulazione delle politiche economico-finanziarie, la razionalizzazione della spesa pubblica non può non essere contingentata dal personalismo costituzionale¹²⁴. Ne consegue che l'equilibrio budgetario preste il fianco al ragionevole bilanciamento¹²⁵ tra disponibilità di risorse e incomprimibilità dell'inclusione scolastica, propugnando un doveroso distinguo tra livelli essenziali e non essenziali di socialità: i primi – indefettibili – in-

¹¹⁹ D. BIFULCO, *I diritti sociali nella prospettiva della mondializzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2005, p. 214.

¹²⁰ R. BIN, *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, n. 14/2000, pp. 19 ss.

¹²¹ Per citarne alcune, sentt. Corte cost. nn. 180/1992, 88/1993, 184/1993, 243/1993, 304/1994, 309/1999, 432/2005, 40/2011, 222/2013.

¹²² Così, A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, pp. 162 ss.

¹²³ Art. 5, c. 1, lett. g), l. cost. n. 1/2012.

¹²⁴ Sentt. Corte cost. n. 222/2013.

¹²⁵ Sentt. Corte cost. nn. 187/2012 e 222/2013.

verano il disegno personalista, gli altri – procrastinabili – sono soggetti alla scure dell'art. 81 Cost.¹²⁶.

Lo sviluppo della persona – fine ultimo dell'ordinamento – non può cedere il passo ad alcun contemperamento: come poc'anzi affermato, c'è una soglia di umanità sottratta a qualsiasi ponderazione, un ipervalore costituzionale che antropocentrizza l'ordinamento e de-economicizza dignità, eguaglianza e libertà della persona. Il bilanciamento ineguale¹²⁷, che di regola involve grandezze differenti, e che in periodi di crisi soppesa risorse finanziarie e diritti sociali, non può ledere il nucleo costitutivo della scolarizzazione, che resiste alle contingenze economico-finanziarie in ragione dell'immanente sviluppo umano. Le considerazioni in discorso non intendono negare ponderabilità economica all'inclusione scolastica, ma circoscrivono l'operatività dell'equilibrio di bilancio ai livelli non essenziali d'istruzione e di studio.

Stando a questa disamina, la scolarizzazione dei disabili si configura come un diritto a prestazioni pubbliche, preordinato a garantire, tra le maglie di un'indefettibile disponibilità finanziaria, e attraverso la rimozione di ostacoli materiali o esistenziali, lo sviluppo sociale della persona affetta da handicap. La sua attuazione postula un intervento positivo dello Stato, che subordina l'erogazione delle prestazioni a un previo bilanciamento che ne certifichi la sostenibilità economica. Il contenimento della spesa pubblica non può però tangere il *core*

¹²⁶ L'immanenza del personalismo costituzionale è d'altronde suggellata dallo scalpello giurisprudenziale, che ha minuziosamente cesellato l'irretrattabilità dell'inclusione scolastica, censurando i tagli di spesa che ostassero allo sviluppo eguale e dignitoso della persona affetta da handicap. Si ricordano, in particolare, sent. Corte Cass., sez. III, 17 settembre 2013, n. 21166; sent. Cons. St., sez. VI, 17 ottobre 2000, n. 245; sent. Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2009, n. 3104; sent. Cons. St., sez. VI, 21 aprile 2010, n. 2231; sent. Cons. St., sez. V, 3 ottobre 2012, n. 5194; sent. Cons. St., sez. V, 23 luglio 2013, n. 3953; sent. Corte conti, sez. III giurisdiz. centr., 29 gennaio 2004, n. 59; sent. T.A.R. Lombardia – Brescia, sez. I, 20 maggio 2008, n. 520; sent. T.A.R. Calabria – Catanzaro, sez. II, 7 ottobre 2010, n. 2577; sent. T.A.R. Liguria, sez. II, 29 ottobre 2010, n. 10135; sent. T.A.R. Sardegna, 17 novembre 2011, n. 1102; sent. T.A.R. Sicilia – Palermo, sez. I, 9 gennaio 2012, n. 20; sent. T.A.R. Sardegna, sez. I, 13 gennaio 2012, n. 34; sent. T.A.R. Liguria, 29 febbraio 2012, n. 350; sent. T.A.R. Campania – Salerno, sez. II, 8 marzo 2012, n. 443; sent. T.A.R. Lazio – Roma, sez. III, 16 giugno 2012, n. 5551; sent. T.A.R. Calabria, 21 giugno 2012, n. 438; sent. T.A.R. Puglia – Bari, sez. II, 4 dicembre 2012, n. 2038; sent. T.A.R. Toscana, 13 gennaio 2014, n. 54; sent. T.A.R. Toscana, 23 gennaio 2014, n. 151.

¹²⁷ La compiuta disamina del tema è rinvenibile in M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994, pp. 79 ss.

dell'inclusione scolastica, che il Costituente ha esplicitamente asservito all'implementazione della dignità, auspicando una valorizzazione umana che rispetti, senza distinzione alcuna, la peculiarità delle singole identità.

10. Il *quantum* dell'inclusione scolastica dei disabili

Ampliando il raggio d'azione, è opportuno interrogarsi, anche per continuità metodologica, sul *quantum* di garanzia costituzionale riservato all'inclusione scolastica dei portatori di handicap.

Come già rilevato, il nesso di causalità tra allocazioni di bilancio e scolarizzazione dei disabili passa attraverso un nucleo intangibile di tutela che renda effettivi i diritti all'istruzione e allo studio. Dirimente, a tal proposito, si rivela la demarcazione di una "human free zone" che s'imponga sull'equilibrio di bilancio¹²⁸ e avviluppi la scala dei valori attorno all'invulnerabilità della persona.

Come scientemente arguito¹²⁹, la garanzia di un nocciolo indefettibile salvaguarda i diritti fondamentali dal rischio di mancate attuazioni, levandoli su un solido argine alla discrezionalità legislativa e ai bilanciamenti del Giudice delle leggi. Il nucleo inviolabile è diretta emanazione del personalismo costituzionale e integra quella cifra di socialità che non soggiace ad alcun bilanciamento: i vincoli finanziari non possono eroderne l'effettività e il legislatore, così come la Corte, devono sottrarlo a qualsiasi ponderazione. In altri termini, il *core* dell'indefettibilità elude la discrezionalità dei poteri pubblici¹³⁰ e si erge a presidio del materiale invero dell'eguaglianza sostanziale¹³¹.

È la Costituzione stessa a riconoscere i livelli essenziali delle prestazioni sociali¹³². La loro definizione è rimessa allo Stato¹³³, che o-

¹²⁸ Cfr., G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi*, n. 10/2015, pp. 4 ss.

¹²⁹ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 10.

¹³⁰ Così invece, E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1191.

¹³¹ Vedi, C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, pp. 33 ss.

¹³² I. MASSA PINTO, *Il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e la concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2001, pp. 1095; M. BELLETTI, *I «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...» alla prova della giurisprudenza*

mologa il contenuto minimo dei diritti sociali e ne assicura uniforme erogazione sul territorio nazionale. Più nel dettaglio, l'art. 117, c. 2, lett. m) dispone l'attuazione di *standard* omogenei di tutela e ne garantisce eguale fruizione a tutti i cittadini¹³⁴.

Come certificato dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, l'inclusione scolastica è annoverata tra i livelli essenziali di assistenza sociale¹³⁵ e si configura come intervento di integrazione e sostegno preposto alla socializzazione dei disabili¹³⁶. Postula l'operatività di piani triennali concertati¹³⁷ e la costituzione di un apposito Fondo nazionale per le politiche sociali¹³⁸.

Più nel dettaglio, la legislazione prescrive l'adozione di un Piano nazionale¹³⁹ e di una pluralità di piani locali¹⁴⁰: il primo, territorial-

za costituzionale. *Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2003, p. 615.

¹³³ A ben vedere, i livelli essenziali integrano una competenza trasversale, che si snoda tra esclusività, concorrenza e residualità, rifuggendo la determinazione di uno specifico oggetto e perseguendo il fine dell'implementazione sociale. Così, F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla 407 del 2002*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 2952-2953. Suddetta competenza può incidere su qualsiasi materia regionale. Dettagliatamente, G. MELONI, *Il nuovo assetto costituzionale delle competenze e la legislazione di settore in materia di assistenza sociale*, in *Amministrazione in cammino*.

¹³⁴ Vedi, C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, pp. 887 ss.

¹³⁵ Per una stimolante riflessione sulla natura dei Liveas, S. LA PORTA, *Liveas e posizioni giuridiche soggettive degli utenti*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008, pp. 393 ss.

¹³⁶ Art. 14, l. n. 328/2000.

¹³⁷ Artt. 18 e 19, l. n. 328/2000.

¹³⁸ Le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali garantiscono la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali è effettuata contestualmente alla definizione delle risorse in parola e si aggiungono a quelle ordinarie destinate alla spesa sociale dalle Regioni e dagli enti locali.

¹³⁹ Il Piano nazionale indica le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali; progetti obiettivo e azioni programmate; le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro; gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie, per le sperimentazioni innovative, per le azioni di promozione della concertazione delle risorse, per la costruzione di reti integrate di interventi e servizi sociali; gli indicatori e i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati; i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti; gli indirizzi per la predisposizione di interventi e servizi sociali per le persone anziane non autosufficienti e per i soggetti di-

mente uniforme, assicura l'omogenea allocazione di beni e servizi, gli altri, regionalmente differenziati, recepiscono le specificità delle singole aree. Per quel che specificamente attiene all'istruzione, i Comuni, d'intesa con le ASL, predispongono un progetto individuale che indichi i servizi relativi al recupero e all'integrazione sociale nonché le misure economiche necessarie al superamento delle condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione¹⁴¹.

La funzionalità del sistema si è però chinata all'obsolescenza del Piano nazionale, che il legislatore ha approvato nel 2001 e non ha più sottoposto ad alcuna modifica.

L'inerzia legislativa ha palesato le fragilità della rete assistenziale, chiamando le corti a un intervento suppletivo che sostanziasse quel *quantum* ineludibile sotteso all'inclusione scolastica dei disabili. In particolare, il Consiglio di Stato ha precisato che i livelli essenziali di socialità non necessitassero di esplicita determinazione, perché desumibili, per ciascuna materia, dal complesso delle normative esistenti¹⁴². L'assenza di aggiornamenti legislativi non è pertanto ostativa alla definizione di un contenuto inalienabile di scolarizzazione, che risiede

sabili; gli indirizzi relativi alla formazione di base e all'aggiornamento del personale; i finanziamenti relativi a ciascun anno di vigenza del Piano nazionale; gli indirizzi per la predisposizione di programmi integrati, rivolti ai minori, ai giovani e agli anziani, per il sostegno alle responsabilità familiari – anche in riferimento all'obbligo scolastico –, per l'inserimento sociale delle persone con disabilità e limitazione dell'autonomia fisica e psichica, per l'integrazione degli immigrati, nonché per la prevenzione, il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti e degli alcolodipendenti.

¹⁴⁰ Le Regioni, in relazione alle indicazioni del Piano nazionale, adottano, nell'ambito delle risorse disponibili, attraverso forme di intesa con i comuni interessati, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria, recependo gli obiettivi del piano sanitario regionale e garantendo il coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro. I comuni associati, d'intesa con le aziende sanitarie locali, e nell'ambito delle risorse disponibili per gli interventi sociali e socio-sanitari, definiscono, secondo le indicazioni del piano regionale, il piano di zona, che individua gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione; le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali e i requisiti di qualità; le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni, per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità; le forme di concertazione con le aziende sanitarie locali.

¹⁴¹ Art. 14, l. n. 328/2000.

¹⁴² Sent. Cons. St., sez. V, 16 marzo 2011, n. 1607.

nella l. 104/1992, nei decreti attuativi della c.d. “Buona Scuola” e nelle fonti normative funzionali alla socializzazione dei portatori di handicap.

Come anticipato, la promozione e il raggiungimento di suddetti obiettivi sono garantiti dalle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, che si aggiungono a quelle ordinarie – statali, regionali e locali – già destinate alla spesa sociale¹⁴³.

Se l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia di leva e perequazione finanziaria, l'art. 119 Cost. disciplina l'allocazione regionale dei finanziamenti statali. Il terzo comma di quest'ultima disposizione prescrive l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale; il quinto l'erogazione di risorse aggiuntive in favore degli enti territoriali¹⁴⁴. A ben vedere, le finalità cui tendono i livelli essenziali d'inclusione scolastica – riconducibili all'omogeneizzazione delle prestazioni sociali e alla neutralizzazione delle diseguaglianze economiche – sono assimilabili a quelle enunciate dall'art. 119 Cost. e il loro finanziamento non può che essere valorizzato dalle misure poc'anzi citate.

Ad ogni modo, la sovvenzione del *minimum constitutional guarantee* non si esaurisce nelle descritte assegnazioni statali, ma opera in parallelo a puntuali interventi regionali. L'impostazione è confermata dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, che preordina tributi propri derivati, addizionale IRPEF, compartecipazione al gettito IVA, quote del fondo perequativo, IRAP e contributi erariali al finanziamento dei costi *standard* dei Liveas¹⁴⁵.

In definitiva, l'erogazione di prestazioni essenziali è assicurata da una pluralità di risorse, il cui impiego, congiunto o alternativo, garantisce effettività alle fondamenta della scolarizzazione, prevenendo – quantomeno *de relato* – indisponibilità economiche che sviliscano la doverosità delle sovvenzioni sociali. I molteplici stanziamenti – che in astratto accrescono la solvibilità della Repubblica – facilitano l'attuazione dell'inclusione scolastica e riducono la fisiologica carenza di fondi, che certamente destabilizza gli equilibri del personalismo costituzionale.

¹⁴³ Si veda anche, E. FURNO, *Op. cit.*, pp. 112-113.

¹⁴⁴ Quest'ultima sovvenzione, a differenza del fondo, non è libera, ma vincolata al raggiungimento di specifici obiettivi di solidarietà.

¹⁴⁵ Art. 8, l. n. 42/2009.

11. Considerazioni di sintesi

L'inclusione scolastica dei disabili è un diritto inviolabile preposto allo sviluppo della persona: è diretta emanazione della dignità umana e tende alla socializzazione dei portatori di handicap. Il suo nucleo indefettibile risiede nei livelli essenziali delle prestazioni sociali e non soggiace ad alcun vaglio di sostenibilità finanziaria: il legislatore è obbligato a garantirne attuazione e non può condizionare la sua effettività alla disponibilità di risorse¹⁴⁶. In altri termini, il nocciolo duro della scolarizzazione nega valore sovra-costituzionale all'equilibrio di bilancio¹⁴⁷ ed esige opzioni budgetarie che valorizzino il volto personalista della disabilità¹⁴⁸.

La torsione personalista eleva i livelli essenziali a vincoli positivi, traducendoli in oneri inderogabili e indifferibili, da iscrivere su capitoli di spesa tassativamente individuati. Tale impostazione impone il contingentamento delle spese "umanamente" procrastinabili, la cui cedevolezza, nelle more di una violenta crisi finanziaria, trasla l'asse della sovvenzione verso le sole prestazioni personalisticamente indefettibili (frequenza scolastica, insegnamento di sostegno, servizi di assistenza e di trasporto)¹⁴⁹.

Gli *standard* minimi di tutela sfuggono a qualsiasi bilanciamento economico-finanziario e suppongono politiche di bilancio che riconoscano obbligatorietà alle spese "più umane": la gerarchizzazione budgetaria postula la loro incomprimibilità ed è corroborata dalla contestuale recessione di oneri che, in ottica personalista, devono considerarsi voluttuari. A ragionar diversamente, s'imporrebbe una visione mercatista contraria allo spirito della Costituzione e si attribuirebbe valore meramente formale alla scolarizzazione dei portatori di handi-

¹⁴⁶ Cfr., M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*), in *Sanità Pubblica*, n. 3/2002, p. 1025.

¹⁴⁷ *Contra*, G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015, p. 4.

¹⁴⁸ Similmente, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II, p. 139.

¹⁴⁹ Vedi, L. CARLASSARE, *ivi*, pp. 153-154.

cap¹⁵⁰. In sintesi, l'esposizione debitoria dello Stato (o delle Regioni) non è ragione sufficiente a giustificare l'inattuazione dell'inclusione scolastica, che elude i tagli della spesa pubblica e implica l'aprioristica rinuncia a qualsiasi forma di ponderazione.

¹⁵⁰ Vedi, M. RUOTOLO, *Eguaglianza e pari dignità sociale. Appunti per una lezione*, relazione presentata al convegno "La Costituzione e i suoi principi: sempre rispettati?", Padova, 15 febbraio 2013, pp. 9 ss.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)