

## **I. Il diritto allo studio ed all'integrazione scolastica delle persone disabili quale diritto fondamentale: inquadramento giuridico e giurisprudenziale.**

### **I.I. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.**

Il diritto allo studio ed all'integrazione scolastica delle persone disabili ha da sempre costituito oggetto di una specifica e dettagliata tutela non solo da parte del nostro ordinamento, ma anche a livello internazionale: si pensi alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006 (ratificata e resa esecutiva in Italia con la L. 3 marzo 2009, n. 18), il cui art. 24 statuisce che: *“gli Stati Parti riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione”*. Diritto che deve essere garantito anche attraverso la predisposizione di *“accomodamenti ragionevoli”*, al fine di *“andare incontro alle esigenze individuali”* del disabile (art. 24, par. 2, lett. c, della Convenzione).

In particolare, nel realizzare appieno tale diritto, *“gli Stati Parti dovranno assicurare che .. . d) le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione; e) efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena inclusione”*. Inoltre, *“Gli Stati Parti devono mettere le persone con disabilità in condizione di acquisire le competenze pratiche e sociali necessarie in modo da facilitare la loro piena ed eguale partecipazione all'istruzione e alla vita della comunità”* (art. 24, comma 2, lett. d, della Convenzione), oltre che *“.. assicurare che l'istruzione delle persone, ed in particolare dei bambini ciechi, sordi o sordociechi, sia erogata .. . in ambienti che ottimizzino il progresso scolastico e lo sviluppo sociale”* (lett. c).

### **I.II. Il diritto all'istruzione dei disabili e la loro integrazione scolastica nella Costituzione e nell'ordinamento nazionale.**

A livello di ordinamento interno, il diritto di studio dei disabili è anzitutto garantito dall'art. 38, comma terzo, della Costituzione, ai sensi e per gli effetti del quale: *“Gli inabili ed i minorati hanno **diritto all'educazione e all'avviamento professionale**”*.

In attuazione della suddetta disposizione costituzionale, il diritto all'istruzione dei disabili e la loro integrazione scolastica è stata disciplinata dalla nota Legge L. n. 104 del 5 febbraio 1992<sup>1</sup>, finalizzata a *“perseguire un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un **livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicaps**”*<sup>2</sup>.

Nello specifico, l'art. 12 della predetta Legge attribuisce alle persone disabili il diritto all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università: *“è **garantito il diritto all'educazione e all'istruzione della persona handicappata nelle sezioni di scuola materna, nelle classi comuni delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e nelle istituzioni universitarie**”* (comma 2); *“l'integrazione scolastica ha come obiettivo lo **sviluppo delle potenzialità della persona handicappata nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione**”* (comma 3); *“l'esercizio del **diritto all'educazione e all'istruzione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'handicap**”* (comma 4).

Al fine di garantire il processo di *“Integrazione scolastica”*, l'art. 13 sancisce, al comma 1, che *“l'integrazione scolastica della persona handicappata nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università si realizza .. .. anche attraverso: .. ..*

*b) **la dotazione alle scuole e alle università di attrezzature tecniche e di sussidi didattici nonché di ogni altra forma di ausilio tecnico, ferma restando la dotazione individuale di ausili e presidi funzionali all'effettivo esercizio del diritto allo studio, anche mediante***

---

<sup>1</sup> Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

<sup>2</sup> Così come si legge nella sentenza della Corte Costituzionale n. 406 del 29 ottobre 1992.

*convenzioni con centri specializzati, aventi funzione di consulenza pedagogica, di produzione e adattamento di specifico materiale didattico;*

*c) la programmazione da parte dell'università di interventi adeguati sia al bisogno della persona sia alla peculiarità del piano di studio individuale .. ..”.*

A delineare specificatamente le “*funzioni amministrative relative alla materia assistenza scolastica*”, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, all’art. 42 (rubricato, per l’appunto, “*Assistenza scolastica*”), ha così statuito: “*Le funzioni amministrative relative alla materia «assistenza scolastica» concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi .. ..”.*

Con precipuo riguardo all’istruzione scolastica, viene in rilievo l’**art. 139 del D.Lgs. n. 112 del 31 marzo 1998** (“*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59*”), che ha espressamente attribuito **alle Province, in relazione all’istruzione secondaria superiore**, ed ai Comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, **i compiti e le funzioni concernenti**, fra l’altro, “*.. .. i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio*”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il primo comma dell’art. 139 del D.Lgs. n. 112/1998 dispone: “*Trasferimenti alle province ed ai comuni*  
*1. Salvo quanto previsto dall’articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell’articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all’istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:*

- a) l’istituzione, l’aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;*
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;*
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d’intesa con le istituzioni scolastiche;*
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;*
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all’ambito delle funzioni conferite;*

A sua volta, l'art. 19 del D.Lgs. n. 267/2000 che stabilisce, alla lett. i), che spettano alla Provincia i compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica.

Anche l'art. 17, lett. f-bis), della L.R. Puglia n. 19 del 10 luglio 2006, inerente la "*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*", attribuisce alle Province la competenza "*alla realizzazione dei servizi di assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili frequentanti gli istituti di istruzione secondaria, assimilabili alla tipologia assistenziale di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), della L.R. n. 16/1987, in conformità a quanto previsto dall'art. 139, lett. c), del D.Lgs. 112/1998*". Orbene, il richiamato art. 2, comma 1, lett. a), della L.R. n. 16/1987, fa riferimento ai "*servizi per l'integrazione scolastica idonei a rimuovere gli ostacoli di natura fisica, psichica ed ambientale che impediscono la **piena fruizione del diritto allo studio***".

Ed ancora, l'art. 49 della L.R. n. 4 del 25 febbraio 2010<sup>4</sup>, dopo aver disposto, al comma 1, che "*servizi per l'integrazione scolastica assolvono al fine di rimuovere gli ostacoli di natura fisica, psichica e ambientale che impediscono la piena fruizione del diritto allo studio ..*", al successivo comma 1 bis precisa che: "*servizi di cui al comma 1 sono di competenza dei comuni e delle province, entro i limiti delle rispettive programmazioni finanziarie. Ai comuni spetta il compito di garantire il servizio per tutti i gradi inferiori di istruzione, compresa la scuola dell'infanzia. **Alle province spetta il compito di garantire il servizio per l'istruzione superiore***".

In definitiva, dal complesso di tutte le norme innanzi richiamate, si desume chiaramente che l'integrazione scolastica dei minorati della vista costituisce un diritto fondamentale e la sua concreta attivazione rientra nella funzione obbligatoria dell'Ente Provincia<sup>5</sup>.

---

g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale".

<sup>4</sup> Rubricato "*Integrazione scolastica per alunni disabili*".

<sup>5</sup> Sul punto, la giurisprudenza ha ripetutamente affermato: "*.. .. l'art. 139 del d.l.vo 1998 n. 112 precisa che "sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore e ai comuni, in relazione*

### **I.III. La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa in materia.**

In considerazione dell'importanza e delicatezza della materia in esame, svariati sono stati i pronunciamenti giurisprudenziali intervenuti: innanzitutto, la Corte Costituzionale, la quale ha sancito che la fruizione di tale diritto fondamentale sia assicurata attraverso *“misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione”*. Da qui, la *“.. doverosità delle misure di integrazione e sostegno idonee a consentire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti di istruzione anche superiore: .. .. è attraverso questi strumenti, e non con il sacrificio del diritto di quelli, che va realizzata la composizione fra la fruizione di tale diritto e le esigenze di funzionalità del servizio scolastico .. .. . All'assolvimento di tali compiti sono deputati primariamente gli organi pubblici. Di ciò si ha, sotto altro e più generale profilo, significativa conferma nella disposizione di cui all'art. 31, primo comma, Cost., che, facendo carico a tali organi di agevolare, con misure economiche e “altre provvidenze”, l'assolvimento dei compiti della famiglia - tra i quali è quello dell'istruzione ed educazione dei figli (art. 30) – presuppone che esso possa per vari motivi risultare difficoltoso: ed è evidente che se vi è un settore in cui la dedizione della famiglia può risultare in concreto inadeguata, esso è proprio quello dell'educazione e sostegno dei figli handicappati .. ” <sup>6</sup>. Occorre, pertanto adempiere alle*

---

agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti: ... c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio”.

La norma ha un ambito di riferimento delimitato, in quanto non attiene alle ordinarie e generiche prestazioni socio assistenziali erogabili dagli enti locali, ma afferisce esclusivamente agli **interventi, diversi dall'insegnamento di sostegno, necessari sul piano organizzativo per garantire l'effettività del diritto fondamentale all'istruzione delle persone diversamente abili o che, comunque, versano in situazioni svantaggiate**. .. .. Il legislatore ha ripartito le competenze relative alla predisposizione di questi servizi ausiliari tra Province e Comuni, secondo il criterio del grado di scuola frequentata; in particolare, **l'attivazione dei servizi spetta alle Province solo in relazione alle scuole secondarie di secondo grado, mentre grava sui Comuni per ogni altro grado scolastico**” (Tar Lombardia - Milano, Sez. .1694 del 23 giugno 2011. La predetta decisione è stata confermata in appello: *“Quanto all'individuazione dell'ente locale competente ad assicurare tale misura .. la competenza appartiene proprio all'amministrazione provinciale, come correttamente ritenuto dai primi giudici”* (Cons. Stato, Sez. V, 2 maggio 2013, n. 2391).

<sup>6</sup> Così come si legge sin dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 215 del 1987.

*“ineliminabili (anche sul piano costituzionale) forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni diversamente abili”<sup>7</sup>.*

Sul punto, anche la giurisprudenza amministrativa ha fornito il suo prezioso contributo, in particolare chiarendo cosa debba concretamente intendersi per misure di integrazione e sostegno: “*si tratta di interventi non tassativamente definiti, ma individuati attraverso un’ampia formula descrittiva, che richiama tutti i servizi che si sostanziano in un supporto organizzativo rispetto al servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio.*”

*Il legislatore ha ripartito le competenze relative alla predisposizione di questi servizi ausiliari tra Province e Comuni, secondo il criterio del grado di scuola frequentata; in particolare, l’attivazione dei servizi spetta alle Province solo in relazione alle scuole secondarie di secondo grado, mentre grava sui Comuni per ogni altro grado scolastico”<sup>8</sup>.*

Ed ancora, più di recente, Tar Lombardia - Milano, Sez. III, 23 marzo 2016: “*occorre rilevare che per svolgere le normali attività della vita quotidiana, i minorati della vista devono servirsi di una vasta gamma di strumenti loro destinati .. .. Si tratta .. di ausili e servizi essenziali per l’esercizio del diritto allo studio, che ha per oggetto primario quello di permettere ad una persona con handicap di rendersi autonomo nello svolgimento delle sue attività quotidiane.*”

*In merito occorre rammentare che **i diritti sociali sono diritti perfetti**, esigibili per il solo riconoscimento che danno in Costituzione, a prescindere dalla esistenza di una legislazione ordinaria che ne definisca il contenuto .. .. Nel caso in questione **i servizi oggetto del ricorso servono alla generalità delle persone prive della vista per poter usufruire dei diritti costituzionalmente tutelati**, con la conseguenza che sono sottratte alla contribuzione prevista*

---

<sup>7</sup> Così, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 80 del 3 marzo 2010.

<sup>8</sup> Così, la sentenza del Tar Lombardia - Milano n. 1694 del 23 giugno 2011.

*dalla legge per prestazioni sociali a carattere individuale, ma rientrano nelle prestazioni e servizi assicurati a tutti dalla Costituzione e, come tali, sottratte alla contribuzione privata”.*

#### **I.IV. La doverosità degli ausili alle persone disabili anche nelle ipotesi di difficoltà economiche dell’Ente provinciale.**

La doverosità delle misure di integrazione e sostegno, idonee a consentire ai portatori di handicaps la frequenza degli istituti di istruzione superiore, comporta che le stesse debbano essere garantite anche nelle ipotesi in cui l’Ente provinciale possa trovarsi in difficoltà economiche.

Sul punto, i Giudici amministrativi, nel riconoscere la competenza della Provincia per il finanziamento di tutti gli ausili necessari, hanno fissato il principio secondo cui “.. *le semplici difficoltà economiche non possono condurre l’Ente ad eliminare le prestazioni di assistenza e di diritto allo studio che soddisfano diritti costituzionalmente garantiti*”<sup>9</sup>.

Stante il contenuto essenziale del diritto allo studio ed all’integrazione scolastica della persona disabile, dunque, a nulla rilevano anche le eventuali difficoltà economiche dell’Ente provinciale competente, il quale è sempre tenuto a garantire “.. *tutti i servizi che si sostanziano in un supporto organizzativo rispetto al servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap*”<sup>10</sup>.

#### **I.V. La giurisdizione.**

Previamente accertato il diritto allo studio ed all’integrazione scolastica delle persone disabili, che assurge a rango di diritto fondamentale ed irrinunciabile, ed individuata, altresì, l’indubbia competenza della Provincia nell’attivazione di tutti i sussidi necessari, anche di carattere economico, finalizzati alla piena e concreta fruizione dello stesso, resta da definire la giurisdizione in materia.

---

<sup>9</sup> Così come si legge nella citata sentenza del Tar Lombardia Milano, Sez. III, 23 marzo 2016, n. 560

<sup>10</sup> Tar Lombardia - Milano n. 1694 del 23 giugno 2011.

Orbene, secondo la giurisprudenza: *“in presenza di una domanda con la quale si chiede l'accertamento del diritto .. a beneficiare di un'attività di sostegno .. la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo coinvolge inevitabilmente .. posizioni .. di diritto soggettivo al connesso riconoscimento dell'attività di sostegno idonea a garantire il bene fondamentale del diritto allo studio ed all'integrazione scolastica”*<sup>11</sup>.

In particolare, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>12</sup> ha sottolineato che *“.. l'ampiezza della latitudine della giurisdizione esclusiva amministrativa in materia di servizi pubblici, segnalata dal carattere generale delle espressioni lessicali utilizzate dall'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a. ... preclude qualsiasi esegesi riduttiva del perimetro della cognizione piena affidata al giudice amministrativo in materia di pubblici servizi ...*

*Né, ovviamente, la pacifica natura di diritto soggettivo della posizione soggettiva azionata, quand'anche qualificato come “fondamentale”, esclude la sussistenza della giurisdizione amministrativa”.*

Pertanto: *“La questione inerente al diritto del bambino disabile all'educazione ed all'istruzione nella scuola .. riguardando attività e prestazioni rese nell'espletamento di pubblici servizi, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del G.A. (art. 133 comma 1, lett. c, D.Lgs. n. 104/2010, CPA)”*<sup>13</sup>.

Dunque, *“il giudizio amministrativo .. assicura la tutela di ogni diritto: e ciò non soltanto per effetto dell'esigenza, coerente con i principi costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost., di concentrare davanti ad unico giudice l'intera protezione del cittadino avverso le modalità di esercizio della funzione pubblica, ma anche perché quel giudice è idoneo ad offrire piena*

---

<sup>11</sup> Così tra le altre, Tar Sicilia - Palermo, Sez. III, 5 dicembre 2016, n. 2818. Cfr. id.

<sup>12</sup> Cons. Stato, Ad Plen., 12 aprile 2016, n. 7

<sup>13</sup> Tar Lazio - Latina, Sez. I, 22 settembre 2015, n. 630; cfr. Tar Campania - Napoli, Sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 1046: *“Il servizio scolastico rientra nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo nella materia dei pubblici servizi, ex art. 133, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 104/2010 CPA”*. Ed ancora, Tar Campania - Napoli, Sez. IV, 27 febbraio 2015, n. 1330; Tar Basilicata - Potenza, Sez. I, 8 giugno 2011, n. 354.



*tutela ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa*"<sup>14</sup>.

Marzo 2018

---

<sup>14</sup> Così come aveva anche stabilito la Corte Costituzionale con decisione n. 140 del 27 aprile 2007.