

Il Diritto all'educazione dei disabili e l'art. 80 costituzionale: analisi sull'impatto dei diritti incomprimibili sul pareggio di bilancio.



Il diritto all'educazione e all'istruzione si è consolidato all'interno dello Stato sociale che rappresenta la forma di Stato storicamente affermatasi a superamento dello Stato liberale; questo tipo di Stato si era proposto di tutelare le

classi meno abbienti e di soddisfare, secondo criteri sociali, fondamentali bisogni tra i quali il diritto all'istruzione e all'assistenza sanitaria.

Questa evoluzione è stata solennemente sancita sul piano costituzionale, mediante l'ampliamento del catalogo dei diritti con una nuova categoria, quella dei "diritti sociali", tra i quali il diritto alla salute, il diritto all'assistenza e appunto il diritto all'istruzione.

Concentrando l'attenzione su quest'ultimo diritto è possibile notare che in ambito europeo già nel 1919 la Costituzione tedesca di "Weimar" aveva stabilito all'art. 145 la gratuità dell'istruzione e dei mezzi di apprendimento nelle scuole popolari e complementari. Oltre ai dettami delle singole costituzioni questo diritto compare altresì nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata dall' O.N.U. nel 1948, la quale stabiliva (art. 26, 1° comma) che "l'educazione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali"; anche il Protocollo addizionale del 1952 alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stabilisce (art. 2) che *nessuno può vedersi rifiutato il diritto all'istruzione*. Nella Costituzione Italiana si parla del diritto all'istruzione nell'art. 34 il quale, dopo la

solenne proclamazione che "la scuola è aperta a tutti", stabilisce l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, ed il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi, anche se privi di mezzi; l'art. 34 stabilisce inoltre che "la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso". Il testo costituzionale distingue nettamente l'istruzione inferiore da quella superiore. Per l'istruzione inferiore infatti l'art. 34 stabilisce i principi dell'obbligatorietà e della gratuità; per l'istruzione non obbligatoria è sancito il diritto dei capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, fruendo di apposite agevolazioni volte a rendere effettivo tale diritto. Si è posto il problema della c.d. assistenza scolastica.

La Costituzione garantisce la gratuità soltanto per la scuola dell'obbligo e non anche per gli altri gradi di istruzione. La legislazione ordinaria ha tuttavia stabilito il principio della gratuità anche per la scuola materna, mentre per l'istruzione secondaria superiore e per quella universitaria l'importo delle tasse è fissato in una modesta percentuale del costo reale del servizio, salvo riduzioni ed esenzioni per gli appartenenti a famiglie di condizione economica disagiata.

Condizione di disagio sociale è certamente quella dei disabili per i quali in Italia si è assistito a una evoluzione normativa che è passata da un'ottica di considerazione differenziata a quella che rientra nel più corretto concetto di "inclusione". Partendo dal testo Costituzionale si evince che, nonostante il principio che "la scuola è aperta a tutti", il punto relativo all'istruzione degli handicappati non è stato trattato in maniera specifica; la legislazione, anche successiva alla Costituzione, non ha formalmente escluso gli handicappati dalla scuola, ma è stata a lungo orientata nel senso che gli handicappati dovevano essere dirottati in classi differenziali o scuole speciali. Col tempo, grazie anche alla spinta data da una maggiore sensibilità della pubblica opinione sull'argomento, la legislazione ha affrontato in maniera più incisiva questo problema sancendo il criterio di base dell'integrazione degli handicappati nelle strutture scolastiche ordinarie, salva la riduzione del numero degli alunni per classe,

l'utilizzazione di insegnanti con specifica preparazione professionale e gli altri opportuni interventi di sostegno.

La Corte costituzionale ha messo in evidenza che la posizione degli handicappati, riguardo ai provvedimenti per la frequenza scolastica, non era tutelata in maniera adeguata dalla legge la quale stabiliva che "Sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili' alle scuole superiori e universitarie"¹ ed ha successivamente affermato che il riferimento ai capaci e meritevoli dell'art. 34 doveva ricomprendere anche i soggetti con handicap perché la loro esclusione o limitazione in merito all'istruzione superiore avrebbe configurato una ingiusta disegualianza di fatto e una disparità di trattamento di questa tipologia di studenti; per raggiungere questo risultato ha emesso una sentenza manipolativa sostituendo l'espressione "sarà facilitata" con quella "è assicurata"; la sentenza dà così maggiore tutela a questi soggetti spingendo gli organi scolastici ad attuare e rafforzare tutte le misure di sostegno anche in collaborazione con gli enti pubblici e le realtà sociali che ruotano nel mondo scuola². Sulla base di quanto sopra esposto è quindi possibile delineare un percorso che passa dai principi stabiliti dalle Costituzioni e dalle normative nazionali e internazionali e che ha portato a una posizione nettamente più equilibrata e paritetica dei soggetti portatori di handicap per ciò che riguarda l'educazione e l'istruzione. Gli articoli 34 e 38 Costituzionali hanno fatto sempre da base per tutte le successive normative e pronunce costituzionali che hanno affrontato e risolto le incongruenze e le storture che di fatto si presentavano sul piano pratico.

¹ L. 30 marzo 1971, n. 118, art. 28, 3° comma.

² Rif. Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215.

Recentemente una pronuncia della Corte, la sentenza n. 275 del 2016³, ha rimesso sotto i riflettori la questione dell'educazione e dell'istruzione dei disabili in quanto diritti incompressibili rispetto alle necessità dettate dai vincoli del pareggio di bilancio al quale l'Italia è sottoposta.

In tale sentenza la Corte si è pronunciata in merito ad una controversia tra Regione Abruzzo e Provincia di Pescara, relativamente al servizio di



trasporto scolastico dei disabili, riconoscendo come esso sia un diritto inviolabile e da garantire al di là di ogni ragione di carattere finanziario.

Perché si è arrivati a questa sentenza? E' necessario esporre brevemente i fatti per poter analizzare e commentare quanto stabilito dalla Corte.

La Regione Abruzzo aveva stabilito, con una legge del 1978, di finanziare al 50% le spese per il trasporto dei disabili così da garantire il loro diritto allo studio (mentre il resto delle spese era a carico della Provincia di Pescara). Il 26 aprile 2004, con l'art. 88 della legge finanziaria la Regione Abruzzo aggiunge alla legge del 1978 che il finanziamento per il trasporto dei disabili avviene solo "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa" (art. 6, comma 2-bis).

La Provincia di Pescara porta tale legge davanti al TAR, che rimette il giudizio alla Corte Costituzionale. La decisione della Consulta è racchiusa nella sentenza sopra citata. La Corte dà pienamente ragione alla Provincia e dichiara incostituzionale l'articolo della legge finanziaria abruzzese.

Nel testo della sentenza vi sono delle considerazioni che devono essere poste in risalto.

³ Rif. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=275>

Innanzitutto la considerazione n. 4 in cui la corte afferma *“Il diritto all’istruzione del disabile è consacrato nell’art. 38 Cost. e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale.”*

Inoltre la considerazione n. 11: *“Non può nemmeno essere condiviso l’argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l’art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all’educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrici. **È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.**”*

In questa sentenza la Corte rafforza l’incompressibilità di alcuni diritti contenuti nella prima parte della Costituzione quali il diritto allo studio che è uno dei diritti fondamentali ed inalienabili della persona così come sancito anche dalla Dichiarazione universale dei diritti umani dell'ONU; di fronte a questi diritti è il vincolo dell’equilibrio di bilancio che deve essere adeguato.

Appare quindi chiara la prevalenza dei diritti “incompressibili” sanciti nella prima parte della Costituzione rispetto ai criteri stabiliti alla parte seconda, con particolare riferimento all’art. 81, che mette un limite alle spese Statali (principio del pareggio di bilancio); questo limite però non può essere rispettato a discapito di esigenze imprescindibili che garantiscono la qualità della vita, la parità di trattamento e il sostegno alle persone con disabilità.

Il valore storico di questa pronuncia risiede pertanto nel fatto che, per la prima volta, una sentenza della Corte sembra contrastare un articolo costituzionale facendo però

prevalere alcuni principi della prima parte della Costituzione che sono i cardini non modificabili che sostengono tutta l'architettura del testo Costituzionale.

Dott. Ivano Vacalebre