

**Va riconosciuta allo studente disabile ultradiciottenne la possibilità di iscriversi alla prima classe della scuola secondaria di II grado
(Consiglio di Stato, sez. I, 15 luglio 2020, n. 1331)**

Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, di cui il diritto all'integrazione scolastica costituisce parte integrante, ha il suo fondamento nell'articolo 34 della Costituzione, al pari di quello delle persone normo-dotate. Esso è intrinsecamente connesso allo sviluppo della personalità per il legame esistente tra il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 Cost., ed il diritto all'istruzione, di cui all'articolo 34 Cost.. L'integrazione scolastica delle persone con disabilità costituisce fattore fondamentale dello sviluppo della personalità e trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 38 (Corte Costituzionale, sentenza n. 215/1987, ribadito di recente nella sentenza n. 83/2019). Tali diritti hanno avuto pieno riconoscimento anche sul piano europeo nell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, nell'art.2 del Primo Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, primo comma, nell'art. 15 della Carta Sociale Europea. In base a quanto disposto dalla legge-quadro n. 104/1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili e dal d.lgs. n. 297/1994, recante disposizioni legislative in materia di istruzione, che sanciscono il diritto del disabile all'integrazione scolastica ed allo sviluppo delle sue potenzialità nell'apprendimento, nella comunicazione e nelle relazioni, per consentirgli il raggiungimento della massima autonomia possibile, gli istituti scolastici sono tenuti ad assicurare l'integrazione configurando percorsi educativi individualizzati (art. 12 l. n. 105/1992). Questo vale sia per gli studenti minorenni sia per quelli che abbiano raggiunto la maggiore età. Non si rinviene, infatti, dalla normativa applicabile alcuna disposizione che osti all'iscrizione dell'alunno disabile, il quale abbia già compiuto diciotto anni, alla prima classe della scuola secondaria di II grado. Non solo, dunque, il limite di età del diciottesimo anno è privo di rilevanza ostativa, ma il diritto all'istruzione e alla integrazione scolastica deve ritenersi violato ove si neghi ad uno studente disabile maggiorenne la possibilità di accedere alla scuola media superiore.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Consiglio di Stato
Sezione Prima
Adunanza di Sezione del 8 luglio 2020

NUMERO AFFARE 01376/2016

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca- Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza sospensiva, proposto, con presentazione diretta, ex art. 11 D.P.R. n. 1199/1971, da -OMISSIS-, -OMISSIS-, contro Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Istituto Tecnico Economico Tecnologico Statale "-OMISSIS-" di -OMISSIS-, per l'annullamento del provvedimento dell'istituto -OMISSIS-- -OMISSIS- n. 2084 del 17 maggio 2016, con il quale è stata rigettata l'istanza di riesame datata 2 maggio 2016, volta ad ottenere, da parte del sig. -OMISSIS-, l'iscrizione del proprio figlio -OMISSIS-, disabile maggiorenne, alla classe prima, corso diurno, per l'anno scolastico 2016/2017;

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 0003877 in data 11 aprile 2017 con la quale il Ministero dell'Istruzione dell'Università- Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione e della ricerca, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Fabrizio Cafaggi;

Premesso:

Riferisce l'amministrazione che il Sig. -OMISSIS-OMISSIS- presentava richiesta di iscrizione del figlio -OMISSIS-, diversamente abile e maggiorenne, alla classe I° dell'Istituto Tecnico Economico Tecnologico Statale "-OMISSIS-", presso la sede associata di -OMISSIS-.

Con nota prot. n°999 del 9 marzo 2016, l'Istituto rispondeva alla suddetta richiesta, negando l'iscrizione alla scuola.

In data 9 aprile 2016, il Sig. -OMISSIS- chiedeva all'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia – Ufficio III – dei chiarimenti in ordine all'iscrizione del figlio disabile maggiorenne alla classe prima della scuola superiore di secondo grado. L'Ufficio Scolastico, con atto prot. n°1700 del 20 aprile 2016, riportando il testo della nota MIUR prot. n°4561 del 5 luglio 2011, concludeva sostenendo che "la normativa citata nella nota ministeriale ad oggi non è stata modificata dal Legislatore. Pertanto appare chiaro che uno studente ultra-diciottenne, se a conclusione del I ciclo consegue un'attestazione di frequenza, non ha diritto ad iscriversi, in quanto ormai fuori dall'obbligo formativo. Al contrario, qualora lo stesso conseguiva la licenza di I grado, esso ha diritto a frequentare per un altro quinquennio la scuola di II grado".

A seguito di detto chiarimento e del citato diniego dell'Istituto, il sig. -OMISSIS- presentava un'istanza di riesame in autotutela della richiesta di iscrizione.

Secondo parte ricorrente la Corte Costituzionale, infatti, non esclude in alcun modo l'ammissione di studenti disabili maggiorenni alla classe prima di un corso diurno della scuola superiore di secondo grado. Nell'istanza di riesame il Sig. -OMISSIS- indicava la specifica normativa di settore, evidenziando, di contro, la carenza di motivazione del provvedimento di diniego emesso dall'Istituto scolastico, in quanto il dirigente si era limitato a richiamare genericamente "le attuali disposizioni" vigenti.

In risposta alla suddetta istanza l'Istituto Tecnico comunicava, con nota prot. n. 2084 del 17 maggio 2016, il rigetto della stessa, confermando la propria precedente determinazione di diniego alla richiesta di iscrizione dello studente -OMISSIS- alla classe prima, corso diurno, per l'anno scolastico 2016/2017.

Con parere sospensivo, la Seconda Sezione del Consiglio di Stato, prendendo atto che il MIUR non aveva trasmesso ancora alcuna difesa, tuttavia, ha espresso parere favorevole all'accoglimento dell'istanza di sospensione degli atti impugnati, *"atteso che occorre accedere ad una interpretazione costituzionalmente compatibile in ordine all'accesso dell'alunno disabile, pur maggiorenne, ai corsi scolastici ordinari"*.

Con nota del dirigente scolastico del 26 ottobre 2016, si dichiarava che *"in esecuzione di quanto disposto dalla ordinanza del Consiglio di Stato relativa all'accoglimento dell'istanza di sospensione cautelare, lo scrivente dirigente, raccolta la documentazione necessaria, ha iscritto lo studente - OMISSIS- -OMISSIS- alla classe 1AB di AFM del corso diurno presso l'ITET -OMISSIS-e richiesto agli organi competenti l'individuazione del docente di sostegno, comunicando alla famiglia lo stato dell'arte; alla data odierna l'alunno non ha ancora avviato la frequenza."*

Successivamente il MIUR trasmetteva alla Sezione la relazione ministeriale, redatta dall'USR per la Puglia, in cui, dopo aver dato atto che il ricorrente è stato iscritto, per l'anno 2016/2017, alla classe 1° del corso diurno ad indirizzo *"Amministrazione finanza e marketing"*, prospettava l'infondatezza della domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati.

Con successivo parere interlocutorio n°-OMISSIS-, il Consiglio di Stato rilevava che:

"(...) la Sezione, preso atto che la controversia concerne l'ammissione del ricorrente alla frequenza nell'anno scolastico 2016-2017 del corso diurno della prima classe dell'Istituto Tecnico Statale rileva che, allo stato, manca agli atti qualsiasi aggiornato elemento conoscitivo circa l'effettivo andamento del ciclo scolastico di istruzione secondaria superiore, iniziato dall'allievo nell'ottobre 2016 a seguito del parere sospensivo della Sezione Seconda, atteso che neanche parte ricorrente ha dato alcuna notizia circa la frequenza da parte dell'allievo del primo anno di corso e di quelli successivi, nonché dei relativi scrutini finali di ogni anno di corso. Pertanto, per verificare se in capo alla parte ricorrente persista l'interesse attuale alla decisione del ricorso nel merito, la Sezione ritiene opportuno acquisire elementi conoscitivi aggiornati circa l'effettiva frequenza del primo anno di corso da parte dell'allievo nell'anno scolastico 2016-2017 e circa il successivo andamento del ciclo di studi.

Per gli esposti motivi, quindi, con il presente parere interlocutorio, la Sezione dispone l'acquisizione di una relazione integrativa da parte del MIUR, Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia, che provvederà entro 60 giorni dalla ricezione del parere da parte della Segreteria, previa trasmissione della medesima relazione alla parte ricorrente, cui sarà accordato un congruo termine per eventuali controdeduzioni da inviare allo stesso USR per la Puglia per il successivo inoltro alla Sezione".

L'amministrazione referente ha provveduto all'adempimento e, all'esito, si è appreso che l'alunno ha potuto cominciare a frequentare la scuola superiore e che, superati iniziali problemi di adattamento nel primo anno dovuti anche alla circostanza di essere stato ammesso solo nel mese di dicembre, non vi sono stati particolari problemi nell'inserimento scolastico.

L'amministrazione non ha predisposto una relazione integrativa relativa alla nuova condizione in cui si trova il ricorrente.

Considerato:

Come sopra esposto, al ricorrente è stata rifiutata la iscrizione al primo anno del corso di Istituto tecnico economico tecnologico. A sostegno del diniego l'istituto scolastico ha affermato che *"le attuali disposizioni prevedono che lo studente diversamente abile che consegue l'attestato di credito formativo comprovante la conclusione del primo ciclo di istruzione, ha titolo a richiedere iscrizione*

alla classe prima dell'istituto di scuola secondaria di secondo grado, potendo usufruire delle misure di integrazione previste dalla l. n.104/1992. Tale titolo, tuttavia, è riconosciuto purchè lo studente non abbia compiuto il diciottesimo anno di età prima dell'inizio dell'a.s."

A seguito dell'istanza di riesame, l'Amministrazione ribadiva che: "appare chiaro che uno studente ultra-diciottenne, se a conclusione del I ciclo consegue un'attestazione di frequenza, non ha diritto ad iscriversi, in quanto ormai fuori dall'obbligo formativo. Al contrario, qualora lo stesso consegua la licenza di I grado, esso ha diritto a frequentare per un altro quinquennio la scuola di II grado".

Orbene, il ricorrente lamenta, in primo luogo, la violazione di legge con riferimento alle disposizioni relative al diritto all'istruzione ed alla integrazione scolastica delle persone con disabilità (artt.12, 13, 14 della legge n. 104/1992).

Al riguardo, giova preliminarmente definire il quadro normativo entro cui si iscrive la controversia oggetto del presente ricorso.

A fondamento delle disposizioni della legge n. 104 del 1992, di cui si lamenta la violazione e delle altre leggi sulla tutela degli alunni disabili, si pongono i principi costituzionali di cui all'articolo 2 (sulla tutela dei «diritti inviolabili dell'uomo» e sui «doveri inderogabili di solidarietà ... sociale»), all'articolo 3 (secondo cui «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»), all'articolo 34, primo comma (sulla apertura della scuola «a tutti») e all'articolo 38, terzo comma (sul «diritto all'educazione» anche quando vi sia una disabilità) (Cons. Stato, sez. VI, 2023/2017).

In particolare, il diritto all'istruzione delle persone con disabilità, di cui il diritto all'integrazione scolastica costituisce parte integrante, ha il suo fondamento nell'articolo 34 della Costituzione, al pari di quello delle persone normo-dotate. Esso è intrinsecamente connesso allo sviluppo della personalità per il legame esistente tra il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 Cost., ed il diritto all'istruzione, di cui all'articolo 34 Cost..

L'integrazione scolastica delle persone con disabilità costituisce fattore fondamentale dello sviluppo della personalità e trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 38 (Corte Costituzionale, sentenza n. 215/1987, ribadito di recente nella sentenza n. 83/2019).

Tali diritti hanno avuto pieno riconoscimento anche sul piano europeo nell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, nell'art.2 del Primo Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, primo comma, nell'art. 15 della Carta Sociale Europea.

Tali principi hanno trovato altresì riconoscimento nel Piano strategico per le disabilità 2017/2023 del Consiglio d'Europa, che ha esplicitamente indicato la necessità di un approccio basato sulle capacità piuttosto che sulle disabilità.

Sul piano internazionale il riferimento relativo ai principi esposti è alla Convenzione di New York del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone disabili, entrata in vigore il 3 maggio 2008 e resa esecutiva in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

Occorre altresì rammentare che la scuola, ed in particolare la scuola secondaria superiore, sono andate modificando le proprie funzioni integrando sempre di più sviluppo dinamico-relazionale e sviluppo cognitivo della personalità, dimensioni entrambe riconducibili al dettato dell'articolo 2 della Costituzione.

In tale contesto è divenuta pilastro fondamentale del sistema educativo l'integrazione tra sistemi di competenze e sistemi di conoscenze.

L'integrazione scolastica dei disabili persegue un obiettivo alto ma complesso: garantire non solo l'accesso a conoscenze ma anche alle competenze necessarie per l'acquisizione di capacità idonee all'inserimento sociale del disabile.

L'apprendimento e l'integrazione scolastica delle persone con disabilità costituiscono, infatti, una premessa fondamentale della integrazione lavorativa e di quella sociale, che sono alla base di società informate ai principi di solidarietà ed uguaglianza (principi enunciati già da Corte Costituzionale sentenza n. 215/1987 e ribaditi di recente nella sentenza n. 83/2019).

La disciplina costituzionale dell'istruzione dei soggetti portatori di handicap ha avuto la sua concretizzazione nella legislazione ordinaria che definisce il diritto all'integrazione scolastica delle persone con disabilità.

In base a quanto disposto dalla legge-quadro n. 104/1992 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili e dal d.lgs. n. 297/1994, recante disposizioni legislative in materia di istruzione, che sanciscono il diritto del disabile all'integrazione scolastica ed allo sviluppo delle sue potenzialità nell'apprendimento, nella comunicazione e nelle relazioni, per consentirgli il raggiungimento della massima autonomia possibile, gli istituti scolastici sono tenuti ad assicurare l'integrazione configurando percorsi educativi individualizzati (art. 12 l. n. 105/1992).

Questo, come si vedrà, vale sia per gli studenti minorenni sia per quelli che abbiano raggiunto la maggiore età.

L'articolo 24 della Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, resa esecutiva in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18, regola il diritto all'istruzione affermando il principio secondo cui (comma 2) " 2. Nel realizzare tale diritto, gli Stati Parti dovranno assicurare che: (a) le persone con disabilità non vengano escluse dal sistema di istruzione generale sulla base della disabilità e che i bambini con disabilità non siano esclusi da una libera ed obbligatoria istruzione primaria gratuita o dall'istruzione secondaria sulla base della disabilità; (b) le persone con disabilità possano accedere ad un'istruzione primaria e secondaria integrata, di qualità e libera, sulla base di uguaglianza con gli altri, all'interno delle comunità in cui vivono; (c) un accomodamento ragionevole venga fornito per andare incontro alle esigenze individuali; (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 integrazione." .

Tale disposizione va coordinata con l'articolo 13 della l. n. 104 in materia di diritto all'integrazione scolastica, dove si individuano le modalità attraverso cui tale integrazione deve essere resa effettiva. Il diritto all'istruzione dei disabili, ascritto alla categoria dei diritti fondamentali, passa attraverso l'attivazione dell'Amministrazione scolastica per la sua garanzia, mediante le doverose misure di integrazione e sostegno atte a rendere possibile ai portatori disabili la frequenza delle scuole e l'insieme delle pratiche di cura e riabilitazione necessarie per il superamento ovvero il miglioramento della condizione di disabilità e per quel che qui rileva anche la coerente acquisizione di competenze - seppur ridotte - scolastiche (CGA n. 482/2020).

L'integrazione scolastica della persona disabile presuppone, dunque, adattamenti sia logistici che didattici alla singola persona con disabilità, attraverso la definizione di percorsi educativi individualizzati che riflettano le difficoltà specifiche di ciascuno studente con disabilità e le caratteristiche del gruppo in cui l'inserimento deve essere realizzato (Cons. Stato, sez. VI, n. 2023/2017, Id. n. 758/2018, Corte Europea dei diritti dell'uomo, Cam c. Turchia, 23 febbraio 2016, in particolare paragrafi 65,66).

Il contenuto del diritto è quindi correlato ad obblighi positivi in capo all'amministrazione. Per questa ragione una serie di strumenti come i piani educativi individuali (PEI) ed i piani di assistenza individuali (PAI) (art. 12 l. n. 104) sono stati definiti dalla legge e vengono impiegati per assicurare un approccio individualizzato ritagliato sulle esigenze specifiche di ciascuno studente.

La prospettiva dell'integrazione, normativamente consolidata si concretizza in una didattica differenziata che si attagli alle capacità individuali dei singoli studenti con disabilità, integrando la trasmissione di conoscenze con quella di competenze. Tale approccio consente di coniugare le esigenze di integrazione delle persone con disabilità con quelle degli altri studenti che hanno diritto fondamentale all'istruzione.

E' bene sottolineare che il diritto all'istruzione del disabile non contrasta con quello dello studente normo-dotato. Tali interessi non vanno, pertanto, considerati come confliggenti ma, al contrario, come potenzialmente convergenti.

In effetti, l'integrazione scolastica non rappresenta solo l'attuazione dei diritti individuali dei portatori di handicap ma la realizzazione di un progetto sociale coerente con i valori costituzionali della coesione, della solidarietà e del riconoscimento delle differenze quale fonte di ricchezza delle dinamiche sociali.

Naturalmente, la convergenza tra interessi delle persone disabili e degli studenti normo-dotati si può realizzare solo se la scuola dispone di risorse necessarie per individualizzare l'istruzione ove e nella misura in cui questo si renda necessario in ragione delle diverse capacità degli alunni.

Alla luce di quanto sopra detto appaiono prive di fondamento le deduzioni dell'Amministrazione riguardanti le differenze di età tra gli studenti di prima classe della scuola superiore ed il ricorrente. La possibilità che persone, anche di età diverse, convivano nella stessa comunità va considerata, secondo la moderna pedagogia, una ricchezza, ove accompagnata dalla definizione di percorsi individuali che garantiscano contestualmente l'efficacia dell'apprendimento sia dei soggetti disabili sia di coloro che non hanno disabilità.

Non può condividersi, quindi, quanto dedotto dall'amministrazione secondo cui – sostanzialmente - non vi sarebbe un diritto all'integrazione scolastica per studenti disabili che abbiano raggiunto la maggiore età e che, in tal caso, occorrerebbe fare riferimento all'offerta di corsi per disabili adulti.

Tali considerazioni sono prive di fondamento normativo ed in contrasto con il sistema costituzionale. In tal modo, infatti, verrebbero scissi il diritto all'istruzione e quello all'integrazione scolastica che l'architettura costituzionale integra indissolubilmente.

Come affermato ripetutamente dalla giurisprudenza amministrativa il limite del compimento del diciottesimo anno di età, ritenuto costituzionalmente legittimo, è riferito al (solo) completamento della scuola dell'obbligo.

Con riferimento al caso in esame, non si rinviene dal tessuto normativo alcuna disposizione che osti all'iscrizione dell'alunno disabile, il quale abbia già compiuto diciotto anni, alla prima classe della scuola secondaria di II grado.

Sotto tale profilo è evidente che nessuna rilevanza può assumere la necessità, dedotta dall'Amministrazione, di ottemperare alla circolare MIUR. n. 14017 del 21/12/2015: diritti fondamentali della persona come quello all'istruzione e quello alla integrazione scolastica non possono certo essere limitati da una circolare ministeriale.

Sotto altro profilo, l'amministrazione richiama, a supporto delle proprie affermazioni, la sentenza della Corte Costituzionale 226/2001.

In realtà, come più volte affermato dalla giurisprudenza, la Corte Costituzionale - con riferimento ad un caso nel quale, presso il giudice a quo, si impugnava un provvedimento con il quale il Preside di una scuola media statale aveva respinto la domanda di iscrizione alla classe seconda di un alunno portatore di handicap, in quanto il medesimo aveva già compiuto il 18° anno di età - ha statuito che l'obbligatorietà dell'istruzione di primo grado per gli alunni disabili cessa con il raggiungimento del 18° anno di età e che, superato tale limite, gli stessi hanno il diritto di completare la scuola dell'obbligo frequentando appositi corsi per adulti (cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 06-07-2001, n. 226). Orbene, il principio affermato dalla Corte Costituzionale (il cui orientamento è richiamato dall'Amministrazione scolastica in casi analoghi) riguarda il caso specifico della frequenza della scuola dell'obbligo da parte di alunni disabili. Viceversa, nel caso in esame, non si tratta dell'assolvimento dell'obbligo scolastico primario, bensì della iscrizione di un alunno maggiorenne disabile ad una scuola di istruzione superiore; con la conseguenza che il limite di 18 anni di età, oltre il quale le persone handicappate sono ammesse a frequentare la scuola dell'obbligo, risulta privo di rilevanza giuridica (cfr. TAR Campania-Napoli n. 4503/2013; TAR Sicilia-Palermo n. 2520/2013; TAR Calabria-Reggio Calabria n. 17/2015, TAR Sicilia-Catania n. 707/2017).

Alla luce dei principi citati, dunque, non solo il limite di età del diciottesimo anno è privo di rilevanza ostativa ma il diritto all'istruzione ed alla integrazione scolastica deve ritenersi violato ove si neghi ad uno studente disabile maggiorenne la possibilità di accedere alla scuola media superiore. Tale diritto comporta che l'integrazione scolastica avvenga considerando adeguatamente sia le necessità dello studente disabile sia quelle del gruppo di studenti della classe in cui questi viene inserito.

Il delicato ma necessario equilibrio tra questi interessi deve essere raggiunto distribuendo le ore tra percorsi individuali e percorsi integrati. La definizione di tale percorso spetta al Gruppo di lavoro operativo handicap - (G.L.O.H. »).

Per le ragioni su esposte, pertanto, il ricorso deve essere accolto, restando assorbiti gli ulteriori motivi.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere accolto.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art.22, comma 8 D.lg.s. 196/2003, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

L'ESTENSORE

Fabrizio Cafaggi

IL PRESIDENTE

Mario Luigi Torsello

IL SEGRETARIO

Carola Cafarelli