

**LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 7089/24: UNA STRAORDINARIA OCCASIONE PER FARE
CHIAREZZA E MIGLIORARE IL SISTEMA INCLUSIVO DEL NOSTRO PAESE****Premessa**

Nelle scorse settimane il Consiglio di Stato si è pronunciato con la sentenza n. 7089 del 12 agosto 2024 rigettando il ricorso in appello avanzato dalla famiglia di un alunno con disabilità che chiedeva, dopo una prima pronuncia sfavorevole emessa dal TAR Emilia-Romagna, il ripristino delle ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione quantificate dal GLO e arbitrariamente ridotte dal Comune, in forza delle presunte necessità finanziarie dell'ente.

Nel giudizio di appello, su richiesta della famiglia nonché dell'Associazione locale di riferimento, è intervenuta "ad adiuvandum" anche Anffas Nazionale ritenendo valide le ragioni della famiglia adottate nel giudizio innanzi al TAR ed illegittima tale riduzione. Ciò anche a fronte della normativa e della consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale (si vedano, per esempio, le sentenze nn. 275/16 e 83/19) che riconoscono la prevalenza di diritti di rango primario, quali quelli all'istruzione e all'inclusione scolastica delle persone con disabilità, sulle esigenze di bilancio degli Enti.

Entrando nel merito dei contenuti del pronunciamento del Consiglio di Stato, un primo elemento che appare di rilievo è quello in forza del quale lo stesso ha ritenuto ragionevole che nell'assegnazione delle misure di sostegno gli enti a ciò preposti *"tengano anche conto dei riflessi finanziari complessivi (...) senza tuttavia conculcare il nucleo irriducibile del diritto fondamentale all'inclusione scolastica, vulnus che però non si verifica nel caso di specie all'esito della decurtazione di un mero frazionale del monte ore complessivo conseguente alla rimodulazione delle risorse complessive necessitata da un fabbisogno crescente"*.

Questo stralcio della sentenza, a nostro modesto avviso, lascia intendere, quindi, che è legittimo, a parere del consiglio di Stato, che l'ente locale, tenendo conto dei riflessi finanziari complessivi, possa procedere ad una decurtazione dei sostegni stabiliti in sede di GLO senza che ciò vada a ledere e comprimere il diritto fondamentale e il nucleo irriducibile dello stesso.

Purtroppo, le cose stanno in modo sostanzialmente diverso da quanto apparentemente si desume, in quanto la decurtazione in questione si traduce nei fatti nella compressione del diritto dando prevalenza ad una generica quantificazione delle risorse disponibili.

Effetto, questo, sicuramente non voluto dal Consiglio di Stato, ma che di fatto si concretizza in questo specifico caso.

Tanto è vero che rispetto alle 13 ore settimanali di assistenza all'autonomia e alla comunicazione che il GLO aveva quantificato su basi oggettive, alla fine, ne sono state erogate solo 7. E questo con evidente lesione del diritto dell'alunno con disabilità in discorso a poter godere pienamente di tutti i sostegni che il GLO aveva ritenuto indispensabili per garantire il pieno godimento del diritto fondamentale all'inclusione scolastica.

Pertanto, ove da parte degli Enti locali preposti a garantire le figure di assistenza all'autonomia e alla comunicazione o altri sostegni la lettura di tale sentenza fosse superficialmente quella che di fronte alle richieste del Dirigente scolastico basate sulla valutazione oggettiva del GLO, lo stesso debba limitarsi solo a verificare se nei rispettivi capitoli di bilancio vi è la necessaria capienza o meno ed in caso negativo, concedere solo le ore che il bilancio consente di coprire, si arriverebbe alla conseguenza che se paradossalmente la voce di bilancio fosse vicina o pari a zero, senza neppure giustificarne l'incapienza, quel sostegno potrebbe essere tranquillamente negato, senza alcuna conseguenza per l'ente stesso.

Mentre, si ritiene che una corretta lettura della sentenza, almeno nel passaggio citato, sia quella che gli enti locali preposti (che si ricordano essere fino alla scuola secondaria di primo grado i Comuni e per la scuola secondaria di secondo grado le ex Province o le Regioni) sono tenuti in sede di programmazione di bilancio ad allocare sui pertinenti capitoli di spesa adeguate risorse e rendere le stesse disponibili per garantire la totalità delle richieste di sostegno pervenute da parte delle istituzioni scolastiche. Questo proprio per non ledere quel nucleo indefettibile del diritto all'inclusione scolastica opportunamente citato nella richiamata sentenza. Solo in casi eccezionali o di fronte ad eventi imprevedibili o situazioni di oggettiva e conclamata difficoltà dell'ente (per es. dissesto), si dovrebbe valutare se vi siano le oggettive e motivate condizioni per procedere, dopo aver posto in essere un'attenta rilevazione della possibilità di riconvertire su tali capitoli di spesa altre risorse per voci magari presenti su altri capitoli che non rappresentano spese prioritarie o livelli essenziali, alla rimodulazione delle ore richieste dall'istituzione scolastica, sempre in stretta collaborazione con la stessa e con il GLO.

Si tenga conto che, proprio per garantire agli enti locali, alle ex Province e alle Regioni di disporre delle risorse necessarie per le funzioni a loro richieste relativamente alla fornitura delle figure di assistente all'autonomia e comunicazione a livello statale viene stanziato un Fondo che nel 2024 risulta pari a 100 milioni di euro per la scuola dell'obbligo e di 100 milioni per la scuola secondaria di secondo grado, per un ammontare complessivo di 200 milioni.

Inoltre, la vigente normativa in materia prevede che tale Fondo debba aggiungersi alle risorse che, per tali finalità, devono essere allocate dalle Regioni e dagli Enti locali.

Dai numerosi commenti che hanno seguito la sentenza in discorso, si è avuto modo di rilevare come la lettura prevalente, tanto dal mondo associativo che dai vari giuristi che si sono pronunciati, si sia orientata nel ritenere che si sia configurato una sorta di "arresto giurisprudenziale" rispetto ai

precedenti pronunciamenti su analoghe fattispecie e financo un disconoscimento dei principi sanciti dalle richiamate sentenze della Corte Costituzionale.

Pertanto, è del tutto ovvio che se questa fosse la lettura da darsi a tale sentenza, rilevanti e motivate sarebbero le preoccupazioni da più parti espresse, in quanto effettivamente saremmo in presenza di una evidente involuzione del sistema, disconoscimento del diritto all'inclusione scolastica, consacrazione di una condizione palesemente discriminatoria. Allo stesso tempo verrebbero ritenute legittime le prassi spesso poste in essere da alcuni Enti locali, che pur senza allocare correttamente le risorse e senza renderle disponibili per garantire il diritto all'inclusione scolastica ne potrebbero negare il diritto semplicemente dichiarando che nel pertinente capitolo di bilancio non dispongono delle risorse necessarie.

Per evitare che tale orientamento negativo possa diventare preminente o consacrarsi nella prassi da parte delle Pubbliche Amministrazioni a ciò deputate, si valuterà assieme alla famiglia interessata di mettere in atto quanto possibile e necessario per vedere meglio chiariti i limiti di tale pronunciamento auspicandone una lettura nel senso sopra indicato.

Allo stesso tempo, si valuta come non sufficiente un'azione solo in sede giudiziale, pur auspicando una riforma o per lo meno un chiarimento della portata della sentenza stessa, in quanto da una più attenta, approfondita e dettagliata lettura della più volte citata sentenza emerge la necessità di un intervento correttivo sulla vigente normativa in materia. Infatti, è proprio la normativa che rischia di ingenerare degli effetti distorsivi nella concreta applicazione sui territori ed in qualche modo la sentenza del Consiglio di Stato ne è una diretta conseguenza. Ribadendo che in una diversa, più approfondita e costituzionalmente orientata lettura, non appare così evidente che la sentenza stessa si discosti in modo sostanziale dai precedenti orientamenti. Comunque, emerge l'opportunità che si proceda a modificare l'art. 3, comma 5, lett. a), del D.lgs. n. 66/17, ove, appunto, è previsto che gli Enti territoriali *"provvedono ad assicurare, nei limiti delle risorse disponibili: gli interventi necessari per garantire l'assistenza di loro competenza (...)"*. Questo per chiarire in modo inequivoco che le risorse devono sempre essere rese disponibili in misura idonea e congruente a garantire i diritti e che in ogni caso la eventuale carenza di risorse non può ledere il nucleo irriducibile del diritto fondamentale all'inclusione scolastica.

Resta fermo, ad ogni modo, il fatto che tale sentenza è circoscritta alla controversa erogazione dell'intero monte ore di assistenza all'autonomia e comunicazione di un singolo alunno e alla situazione di uno specifico Comune.

Essa, pertanto, non può e non deve essere estesa e utilizzata strumentalmente in questo come in altri ambiti, situazioni e contesti, sia scolastici che extrascolastici, come quello del diritto al progetto individuale ai sensi dell'art. 14 della l.n. 328/2000, laddove occorre continuare a richiedere e, se necessario, rivendicare il pieno rispetto dei diritti fondamentali già consacrati nella normativa vigente e in numerosissime altre sentenze di assoluto rilievo.

Ciò premesso, si ritiene opportuno mettere in evidenza alcuni ulteriori elementi che scaturiscono dalla più complessiva vicenda del caso in esame.

NON CORRETTO UTILIZZO DELLA TERMINOLOGIA

L'art. 4 D.lgs. n. 62/24 ha sancito che l'unica terminologia che oggi può essere utilizzata da parte delle pubbliche amministrazioni etc. è quella di "persone con disabilità"; mentre, nella sentenza, si riscontra l'utilizzo dell'ormai obsoleto termine "disabile/i", non più conforme alla vigente normativa.

L'INCIDENZA ECONOMICA SUL COMUNE DELLA RIDUZIONE DELLE ORE DI ASSISTENZA: SI TRATTA DI UN RISPARMIO COSÌ RILEVANTE?

Nel caso affrontato dal TAR Emilia-Romagna e dal Consiglio di Stato il Comune si discosta dal monte ore proposto dal GLO e richiesto dal Dirigente scolastico non per una diversa valutazione dei bisogni dell'alunno, ma esclusivamente per esigenze di carattere economico-finanziario e di bilancio; e, ciò, nonostante l'istituto scolastico e la famiglia abbiano continuato nel tempo a sottolineare l'esigenza dell'alunno con disabilità di vedersi riconosciuta la totalità delle ore richieste dal GLO.

Risulta che la riduzione operata dal Comune delle ore di assistenza spettanti all'alunno in base al proprio PEI sia pari a 6 ore; infatti, ne sono state riconosciute solo 7 a fronte delle 13 richieste. Pertanto, considerando il costo orario medio previsto per la figura richiesta per le 30 settimane complessive di frequenza scolastica, la suddetta riduzione avrebbe comportato un risparmio di una somma di poco superiore ai 4.500 euro per l'intero anno scolastico.

Fermo restando che si ritiene che, con ogni probabilità, le spese di giudizio di primo e secondo grado sostenute dal Comune siano state addirittura superiori rispetto al suddetto importo, si reputa che 4.500 euro di maggiore spesa non avrebbero potuto in alcun modo alterare gli equilibri di bilancio del Comune o metterne a rischio l'equilibrio economico-finanziario. Aspetto, questo, che non risulta essere stato valutato dal Consiglio di Stato.

DETERMINAZIONE DEL FONDO COMUNALE PER L'ASSISTENZA ALL'AUTONOMIA E ALLA COMUNICAZIONE

I Comuni, per far fronte alla spesa che ordinariamente affrontano per fornire il servizio di assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione in favore degli alunni e delle alunne con disabilità (art. 13, comma 3, della legge n. 104/1992) che frequentano le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, oltre alle somme che sono tenuti a reperire nel proprio bilancio e a quelle messe a disposizione dalla propria Regione di riferimento, sono supportati dal Fondo nazionale per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità¹, le cui risorse rappresentano un contributo dello Stato alla spesa degli stessi.

Pertanto, non si tratta di un servizio a totale carico dei Comuni, ma la cui spesa viene di anno in anno integrata da risorse regionali e statali, mediante un contributo determinato, per ciascun Comune, sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'istruzione circa il numero degli alunni e delle alunne con disabilità che hanno frequentato nel corso dell'anno scolastico precedente gli istituti scolastici rientranti nel territorio del Comune beneficiario. Pertanto, sarebbe interessante capire se

¹ Istituito dall'art. 1 c. 179 Legge n. 234/21 e oggi confluito nel "Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità", in forza dell'art. 1, commi 210 e ss. Legge 30 dicembre 2023, n. 213.

il Comune in discorso abbia correttamente allocato risorse sufficienti nel relativo capitolo di spesa nel rispetto di quanto sopra rappresentato.

INCREMENTO DEL FONDO PER L'ASSISTENZA ALL'AUTONOMIA E ALLA COMUNICAZIONE DEGLI ALUNNI CON DISABILITÀ

La Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, in sede di emanazione del parere n. 19/CU del 9 marzo 2017 sull'allora schema di decreto (poi divenuto il D.lgs. n. 66/17) recante *"norme in materia per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c) della legge 13 luglio 2015, n. 107"*, si espresse favorevolmente, a condizione che si prevedesse **un'adeguata copertura finanziaria, con particolare riferimento alle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali**, quantificando in almeno 112 milioni di euro il relativo finanziamento da parte dello Stato. Cosa, questa, successivamente realizzata, tanto che ad oggi l'apposito fondo denominato "Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità", ha una consistenza complessiva di 200 milioni di euro, 100 milioni in favore dei Comuni (fino alla scuola secondaria di primo grado) e 100 milioni in favore delle Regioni o le ex Province (per le scuole secondarie di secondo grado).

Sarebbe auspicabile da parte del Ministero dell'istruzione e del merito che venga effettuata una urgente e puntuale rilevazione per verificare se vi sia la necessità di incrementare ulteriormente tale fondo, anche approfittando della prossima legge di bilancio, così da evitare che a farne le spese siano, come spesso accade, le persone con disabilità e le loro famiglie, tra l'altro, dovendosi sobbarcare odiosi ed onerosi contenziosi, come nel caso affrontato dal Consiglio di Stato.

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Per il movimento associativo punto fermo ed irreversibile rimane il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale, peraltro messo ben in evidenza nell'atto di intervento di Anffas, considerando in tal senso, per le parti eventualmente in contrasto, il pronunciamento del Consiglio di Stato come un atto isolato.

Nello specifico, ci si riferisce alla sentenza della Corte Costituzionale n. 275/16 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma contenuta in una legge della Regione Abruzzo, recante *"Interventi per l'attuazione del diritto allo studio"*, limitatamente all'inciso *"nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa"*, perché essa condizionava a generiche, insufficienti e indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50 per cento delle spese sostenute dalle Province per il trasporto degli studenti con disabilità.

Più nello specifico, in quel caso, la Corte Costituzionale chiarì come *"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. La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, impone*

alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto».

Pertanto, una previsione che lasciava incerta sia nell'*an* che nel *quantum* la misura della contribuzione l'avrebbe resa aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio, così condizionando, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando il disposto dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.

E a ciò, continua la Corte Costituzionale, non può neppure opporsi la tesi in quel caso formulata dalla Regione *“secondo cui ogni diritto, anche quelli incomprimibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili”* e ciò, tra l'altro, in quanto *“la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziare attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola”*.

Tali fondamentali principi, vengono, poi, richiamati e ribaditi nella sentenza della Corte Costituzionale n. 83/19 (neppure questa presa in considerazione, nel caso in esame, né dal TAR Emilia-Romagna né dal Consiglio di Stato), nella quale, proprio richiamando la sentenza n. 275 del 2016 su citata, si sancisce come *“Tali principi devono essere ribaditi anche nella presente pronuncia, in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente, volta a circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie. Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016, n. 215 del 1987), questa Corte ha insistito sulla «certezza delle disponibilità finanziarie» necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (sentenza n. 192 del 2017): servizi che richiedono di essere erogati «senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica» (sentenza n. 110 del 2017)”*.

LA CORRETTA INTERPRETAZIONE DELLA “PROPOSTA” DEL GLO

Nella sentenza in discorso, il Consiglio di Stato, confermando quanto già espresso nella sentenza di primo grado, non condivide la tesi della vincolatività del monte orario di assistenza scolastica quantificata nel PEI, sottolineando come si tratti di *“proposte, non già assegnazioni definitive”*.

E ciò anche in forza del fatto che *“la stessa giurisprudenza amministrativa, con sostanziale adesione da parte di questo Collegio, dubita che “il provvedimento del dirigente scolastico sia un atto del tutto vincolato alle risultanze della documentazione dei competenti organi sanitari e scolastici (P.E.I., P.E.D., verbale del G.L.I.S.) e dunque un atto dovuto”*.

Non si può tuttavia ignorare il fatto che **la stessa sentenza in realtà subito dopo esclude che il margine di apprezzamento del dirigente possa fondarsi su ragioni economiche**. Il Consiglio di

giustizia amministrativa Sicilia (sentenza 21 novembre 2018, n. 788), infatti, afferma che tale margine di apprezzamento può fondarsi solo su ragioni obiettive che sono limitate e rintracciabili *“nella manifesta irragionevolezza, erroneità, contraddittorietà”* della documentazione dei competenti organi sanitari e scolastici.

Pertanto, è del tutto evidente che il Comune possa discostarsi dalla richiesta del Dirigente scolastico, sulla base della proposta effettuata dal GLO, solo laddove ricorrano *“ragioni obiettive”* ovvero manifesta irragionevolezza/erroneità/contraddittorietà rispetto alla situazione di fatto.

Come messo in luce nell'intervento di Anffas **occorre, quindi, partire dalle richieste del Dirigente scolastico effettuate alle istituzioni ed enti competenti sulla scorta dei singoli PEI degli alunni/e con disabilità, e non già, al contrario, da un adattamento della scuola e da una compressione dei diritti fondamentali dell'alunno sulla base di quanto pre-assegnato in virtù delle risorse disponibili.** Ciò trova inequivoca conferma dalla lettura costituzionalmente orientata nonché conforme ai principi sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, sia con riferimento agli interventi relativi al sostegno didattico sia relativamente all'assistenza all'autonomia e comunicazione, del D.lgs. n. 66/2017 che individua e definisce un percorso omogeneo per entrambe le misure.

Infatti, è il GLO che è deputato a proporre le ore di sostegno scolastico e delle altre risorse necessarie a garantire il diritto allo studio dell'alunno con disabilità (poiché costituito dalle figure, anche professionali dotate delle necessarie competenze, comprese quelle che erogano, per conto del Comune, il servizio di assistenza all'autonomia e comunicazione), sulla base delle esigenze e dei bisogni dell'alunno con disabilità stesso, così vincolando gli enti competenti a fornire esattamente la copertura richiesta. **A tal fine, si ritiene non più procrastinabile che si proceda all'attivazione del GIT, attraverso l'emanazione del decreto previsto dall'art. 9, comma 7, D.lgs. n. 66/17, affinché, anche tale organo possa dare maggiore certezza ai sostegni individuati in sede di GLO.**

Infatti, ragionando *a contrario* e quindi consentendo che l'Ente locale da una parte e l'amministrazione scolastica dall'altra, possano **discrezionalmente ed unilateralmente** discostarsi da quanto ritenuto dal GLO, non farebbe altro che svuotare completamente di significato i suddetti compiti attribuiti a tale organo direttamente dalla legge così come il primario ruolo svolto dal PEI, con il rischio di lasciare i diritti degli alunni con disabilità in totale balia della arbitrarietà degli enti. Pertanto, non si dovrebbe in alcun modo sostenere la legittimità della riduzione delle ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per il solo fatto che le difficoltà economiche che giustificerebbero tale scelta fossero già state rese note all'Istituzione scolastica.

Neanche il riferimento all'erogazione del servizio di assistenza specialistica *“nei limiti delle risorse disponibili”* (art. 3, comma 5, del d.lgs. 66/2017), è in grado di far venir meno i suddetti principi, essendo, a nostro avviso, chiaramente volto ad indicare che l'ente, nell'ambito della generale attività di programmazione, deve pianificare l'utilizzo delle risorse tenendo conto prioritariamente dei diritti fondamentali da soddisfare, fra cui vi rientrano i diritti degli alunni con disabilità, adeguando di conseguenza i propri bilanci e, quindi, rendendo le risorse disponibili nei limiti delle quali poi essi sono pienamente soddisfatti.

Per questi motivi si ritiene che la sentenza del Consiglio di Stato, come già detto in premessa, offra anche l'occasione di riflettere sulla urgente necessità di apportare ogni opportuno correttivo alle norme sopra richiamate.

Per tale motivo sarebbe auspicabile che il Ministero dell'istruzione e del merito di concerto con il Ministero per le disabilità e con la Conferenza Unificata e in collaborazione con le Associazioni maggiormente rappresentative e con gli Osservatori sull'inclusione scolastica e sulla condizione delle persone con disabilità, emanino univoche direttive o si facciano promotori di opportune modifiche normative affinché nella pratica attuazione non si abbiano più a registrare effetti distorsivi o interpretazioni restrittive, di fatto lesive del diritto alla piena inclusione scolastica.

IL RICHIAMO INAPPROPRIATO ALLO STRUMENTO DELL'ACCOMODAMENTO RAGIONEVOLE

La sentenza del Consiglio di Stato in esame presenta anche un ulteriore profilo di grave criticità e di frizione con l'assetto normativo internazionale e nazionale, ossia il richiamo, a nostro avviso, del tutto inconferente ed inappropriato, allo strumento dell'accomodamento ragionevole.

Nella sentenza in esame, infatti, dopo aver richiamato la definizione di "accomodamento ragionevole" contenuta nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, si legge che ***"Ne discende che il prudente contemperamento dell'indefettibile diritto fondamentale del disabile alle necessarie misure di inclusione scolastica con i vincoli di finanza pubblica si atteggia a paradigmatica concretizzazione di tale nozione di matrice convenzionale, non potendo mai esigersi in capo all'autorità pubblica che l'apprestamento di tali misure solidaristiche comportino oneri insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo. Tanto considerato, il corpus normativo nazionale che disattende l'invocato principio di prevalenza incondizionata del diritto all'inclusione scolastica rispetto alle esigenze finanziarie delle Amministrazioni pubbliche non si pone in insanabile tensione, come ipotizzerebbero invece gli appellanti, con le disposizioni della Convenzione ONU, anzi si iscrive coerentemente nella figura dell'accomodamento ragionevole"***.

Il Consiglio di Stato sembra, quindi, legittimare la riduzione delle ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione spettanti all'alunno con disabilità, ritenendo che il necessario bilanciamento tra il diritto dell'alunno stesso e le esigenze di natura finanziaria dell'ente rappresenti la corretta applicazione dello strumento dell'accomodamento ragionevole.

È di tutta evidenza che tale ricostruzione non rispecchia in alcun modo la vigente normativa che, invece, **non considera l'accomodamento ragionevole uno strumento per limitare i diritti fondamentali, ma per rafforzarne il godimento in specifici e circostanziati casi.**

L'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità definisce, infatti, l'accomodamento ragionevole come ***"le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali"***.

L'accomodamento ragionevole, così definito, non si può sostanziare, quindi, in nessun caso in un adattamento "calato dall'alto" né tantomeno in una misura di sistema da attivare quando si ritiene che non vi siano (o non si vogliano) stanziare le risorse necessarie a garantire un servizio; ma rappresenta una **soluzione specifica e individualizzata** costruita sulla base delle particolari necessità di una o più persone con disabilità, che, in quanto tale, comporta l'adozione di ***"modifiche e adattamenti necessari e appropriati"***, da valutare e rintracciare volta per volta sulla base del caso concreto.

Sul punto, si ricorda che, secondo il Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità, *“Un accomodamento è ragionevole, quindi, se raggiunge lo scopo (o gli scopi) per cui è stato realizzato ed è adattato per soddisfare le esigenze della persona con disabilità”* (par. 25 lett. a del Commento Generale n. 6 del 2018 del Comitato).

È pur vero che nella definizione di accomodamento ragionevole della Convenzione Onu, è, altresì, indicato che l'onere da assumere per attivarlo non deve essere né *“sproporzionato”*, né *“eccessivo”*. Ma il Comitato della CRPD, nel Commento citato, ha già chiarito che la proporzionalità dell'onere è valutata sulla base del rapporto tra il mezzo impiegato e il suo scopo², che è il godimento del diritto in questione; conseguentemente maggiore è il bene giuridico da conseguire (es. diritto primario quale quello all'inclusione scolastica), maggiore è l'onere/impegno richiesto.

Con specifico riferimento al requisito dell'eccessività, in particolare, si precisa che la stessa non vada vista in base ad un presunto limite economico rispetto al quale l'intervento può considerarsi eccessivo/oltre il ridetto limite o meno. Per tale valutazione di *“eccessività”* occorre ricordare che, sempre secondo il Commento Generale n. 6 (2018) del Comitato Onu, nella valutazione vanno considerati più fattori, e quindi non solo quello finanziario in sé, ma, tra gli altri, anche le risorse disponibili, i benefici di terzi, gli impatti negativi su altre persone e requisiti ragionevoli in materia di salute e sicurezza; diversamente correndosi il rischio di valorizzare un fattore (negativo) a discapito di tanti altri che invece portano ad un accomodamento ragionevole più ampio.

Nel caso di specie, la sentenza in esame, invece, sottolinea come non possa *“mai esigersi in capo all'autorità pubblica che l'apprestamento di tali misure solidaristiche comportino oneri insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo”*.

Ferma restando l'impropria invocazione dello strumento da parte del Consiglio di Stato, anche a voler valutare l'onere che avrebbe dovuto sostenere il Comune si sottolinea come si parla di una somma *“risparmiata”* tramite la riduzione unilateralmente operata pari a poco più di 4.500 euro, e, per di più limitatissima nel tempo, considerando che nell'anno scolastico 2022/23, l'alunno frequentava già la seconda classe della scuola secondaria di primo grado e che, come noto, per la scuola secondaria di secondo grado la competenza viene trasferita alla Regione. Pertanto, è evidente come si sia ben lontani dal concetto di sproporzionalità/eccessività sopra descritto.

Infine, non può non considerarsi come il 30 giugno u.s. è entrato in vigore il D. lgs. n. 62/24 che, in forza dell'art. 17, ha inserito nella legge n. 104/92, il nuovo art. 5 bis che disciplina proprio l'accomodamento ragionevole, sancendo, tra l'altro, come lo stesso *“è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente”*. Tale strumento è, inoltre, attivato direttamente dalla persona con disabilità o da chi ne cura gli interessi; soggetti, questi, che partecipano al procedimento relativo all'individuazione dell'accomodamento ragionevole.

Pertanto, è del tutto evidente come lo strumento dell'accomodamento ragionevole disciplinato dalla normativa internazionale e nazionale sia cosa ben diversa dall'istituto a cui fa riferimento il

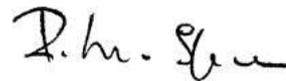
² Sul punto, si veda ["La tutela antidiscriminatoria delle persone con disabilità e modalità di attuazione dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli"](#) - Rapporto a cura dell'ISGI (Istituto di Studi Giuridici Internazionali) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

Consiglio di Stato nella sentenza in discorso e posto a giustificazione della legittimità della limitazione di un diritto per ragioni finanziarie.

Occorre assolutamente evitare di ingenerare confusione sul concetto di accomodamento ragionevole giungendo erroneamente a considerare tale strumento quale ragionevole contenimento della spesa pubblica o un “venirsi incontro” tra la persona con disabilità e le istituzioni, ogni qualvolta queste eccepissero, pure genericamente, risorse scarse.

In realtà, **la finalità dell’accomodamento ragionevole non è quella di limitare l’esercizio di un diritto o di riconoscerlo in maniera parziale, ma di garantirlo, quando le disposizioni di legge, che assegnano quel dato diritto, non possono assicurare “tout court” un godimento pieno, effettivo e tempestivo³**. Tanto è vero che nel caso in cui la persona con disabilità richieda l’attivazione del procedimento teso ad individuare l’accomodamento ragionevole più idoneo a garantire la piena esigibilità di un proprio diritto diversamente leso la mancata attivazione configura una discriminazione perseguibile ai sensi e per gli effetti della Legge n. 67/06.

Roberto Speciale
Presidente Nazionale Anffas

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R. Speciale".

Documento redatto con la collaborazione del Centro Studi Giuridici e Sociali di Anffas Nazionale

³ Sul punto, si veda [Rivista La Rosa Blu del luglio 2024, “In cammino verso un nuovo orizzonte: La Riforma sulla Disabilità in primo piano”](#) (pagg. 43 e ss.).