

Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili

ANGELA COSSIRI*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 83 dell'11 aprile 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0083s-19.html>

Sommario

1. Il finanziamento dei servizi di supporto all'integrazione scolastica al vaglio della Corte costituzionale: la sentenza n. 83 del 2019. – 2. La rilevanza del contesto con riferimento alla proiezione pluriennale del finanziamento: una situazione normativa diacronica. – 3. “Due pesi e due misure” solo apparenti: la rilevanza del contesto concreto nella sentenza n. 275 del 2016. – 4. La comune cornice delle due decisioni: la necessità di adeguate garanzie di effettività per il diritto all'istruzione dei disabili.

Data della pubblicazione sul sito: 29 febbraio 2020

Suggerimento di citazione

A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Macerata. Indirizzo mail: angela.cossiri@unimc.it

1. Il finanziamento dei servizi di supporto all'integrazione scolastica al vaglio della Corte costituzionale: la sentenza n. 83 del 2019

Con la sentenza n. 83 del 2019, la Corte costituzionale dichiara non fondate o inammissibili alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dalla Regione Veneto nei confronti di varie disposizioni della legge dello Stato sul bilancio di previsione per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020¹. Le disposizioni censurate che qui si prendono in esame, contenute nell'art. 1, comma 70, riguardano il finanziamento delle funzioni di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali² e dei servizi di supporto all'istruzione dei medesimi o di quelli in situazione di svantaggio³.

Tali presidi, che concernono l'introduzione in ambito scolastico di figure professionali dedicate agli studenti con *deficit* di autonomia o comunicativi e servizi di supporto quali trasporto e accompagnamento specialistico, si aggiungono alle attività di sostegno mediante assegnazione alle classi di docenti specializzati⁴ garantite dalla legge n. 104 del 1992. Nel caso dei disabili questi strumenti costituiscono una condizione essenziale per la piena realizzazione del diritto fondamentale all'istruzione, o – più precisamente – sono una componente del medesimo diritto necessaria ad assicurarne l'effettività, entrando così senz'altro a

¹ Legge n. 205 del 2017.

² L'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992 stabilisce che «nelle scuole di ogni ordine e grado, fermo restando, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, l'obbligo per gli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali, sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati».

³ L'art. 139, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 112 del 1998 dispone che «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:[...] c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio».

⁴ L'insegnante di sostegno non è “assegnato” all'alunno disabile: l'art. 13, comma 6, della legge n. 104 del 1992 stabilisce che «gli insegnanti di sostegno assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti»; analogamente, l'art. 127, comma 2, del t.u. istruzione (d.lgs. n. 297 del 1994) dispone che «i docenti di sostegno fanno parte integrante dell'organico di circolo ed in esso assumono la titolarità».

far parte di quel nucleo indefettibile di garanzie cui il legislatore è tenuto a provvedere⁵.

Stato, Regioni ed enti locali concorrono a fornire l'insieme delle prestazioni a garanzia dell'effettività del diritto alla scuola dei disabili, secondo un riparto di competenze che si è evoluto nel corso del tempo e che ha generato talvolta contenzioso davanti ai giudici amministrativi; attualmente, la disciplina è contenuta nell'art. 3 del d.lgs. n. 66 del 2017, attuativo della delega contenuta nella legge 107 del 2015, recentemente modificato dal d.lgs. n. 96 del 2019. Mentre lo Stato, tramite dell'amministrazione scolastica, provvede all'assegnazione dei docenti per il sostegno didattico e dei collaboratori scolastici nell'ambito del personale ATA per i compiti di assistenza di base, gli enti locali assicurano prestazioni di supporto: in particolare, servizi di trasporto scolastico per gli studenti con disabilità, inclusa l'assistenza specialistica al trasporto; servizi di assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti disabili o in situazione di particolare bisogno; servizi integrativi di inclusione scolastica destinati agli studenti con disabilità uditiva e visiva⁶. Il recente intervento normativo di riforma ha opportunamente previsto l'intesa in sede di Conferenza Unificata per stabilire standard omogenei su base nazionale nella definizione dei profili professionali interessati e un accordo sulle modalità attuative dei servizi. Le disposizioni della legge di bilancio statale sono censurate sotto due profili: il primo attiene alla previsione di un mero finanziamento *una tantum*, limitato all'anno 2018: il circoscritto orizzonte temporale dello stanziamento, ad avviso del ricorrente, non consentirebbe una programmazione stabile del servizio a favore degli alunni con disabilità, mancando la certezza della sua proiezione pluriennale, con conseguente *vulnus*, tra l'altro, del diritto fondamentale emergente dall'art. 38 Cost.

La seconda doglianza attiene all'entità delle somme stanziare (pari a 75 milioni di euro) che, secondo la ricorrente, coprirebbero solo la metà del fabbisogno nazionale, come emerso in sede di Conferenza unificata⁷. La questione viene in

⁵ Già nella sentenza n. 276 del 2016, punto 5 cons. dir., la Corte ha affermato che la natura fondamentale del diritto all'istruzione del disabile, presidiata anche a livello internazionale, «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».

⁶ Per la ricognizione del quadro normativo sui servizi per il diritto allo studio, v. F. MAGNI, *Dall'integrazione all'inclusione*, Studium ed., 2018, p. 72 ss.

⁷ Parere del 9 novembre 2017 reso sul disegno di legge di bilancio di previsione. Secondo la Regione ricorrente, la manchevole riassegnazione agli enti subentranti delle risorse tagliate alle Province costituirebbe violazione dell'art. 119 Cost.

questo caso dichiarata inammissibile, sulla scorta di una argomentazione articolata in due momenti. «Fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata», la Corte conferma in primo luogo la propria consolidata giurisprudenza secondo la quale «la riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale», per cui le risorse possono subire riduzioni, purché esse «non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi». Nel caso di specie, la ricorrente, attraverso un ricorso considerato notevolmente generico, non avrebbe fornito la prova dell'insufficienza dello stanziamento ai fini dell'erogazione delle prestazioni di propria competenza. In particolare, la cifra di 112 milioni di euro, menzionata dalla Regione richiamando la posizione espressa dalla Conferenza unificata, si riferisce al fabbisogno riscontrato a livello nazionale (e non già alle risorse decurtate alle Province e alle Città metropolitane); inoltre, non sono forniti dati sul bilancio regionale, che consentano di valutare l'effettivo pregiudizio.

2. La rilevanza del contesto con riferimento alla proiezione pluriennale del finanziamento: una situazione normativa diacronica

La pronuncia appare significativa per quanto concerne il primo profilo di censura, che sarà qui oggetto di analisi, con riferimento all'argomentazione che conduce la Corte alla declaratoria di infondatezza.

Secondo la Regione ricorrente, la previsione, per il solo 2018 e non anche per gli anni a venire, di un contributo alle spese delle Regioni non assicurerebbe alcuna certezza sulla proiezione pluriennale del finanziamento e perciò non consentirebbe alle Regioni stesse di programmare adeguatamente il servizio a favore degli alunni con disabilità in violazione degli artt. 38 e 97 Cost. Inoltre, l'aleatorietà del finanziamento per gli anni successivi – emergente in *re ipsa* dalla previsione *un tantum* – implicherebbe la violazione del principio dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. e lederebbe le competenze legislative e amministrative regionali in materia di assistenza sociale: in particolare, con riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., si lamenta che la legislazione regionale, in assenza della stabilità del contributo, non potrebbe disciplinare adeguatamente la materia; con riferimento all'art. 118 Cost., si contesta che, in assenza di una programmazione pluriennale, le funzioni amministrative regionali non potrebbero essere efficacemente organizzate.

Nelle more del giudizio, interviene la legge di bilancio per il 2019⁸, che incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio. Nella memoria integrativa depositata in prossimità dell'udienza, la Regione evidenzia che lo *ius superveniens* non fa venire meno l'interesse a una pronuncia che dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione di legge impugnata, poiché l'impossibilità di prevedere in precedenza la proiezione pluriennale del finanziamento (e dunque di averne certezza preventiva) non renderebbe possibile svolgere una programmazione adeguata a garantire i diritti fondamentali implicati.

L'argomentazione della Corte si basa sulla contestualizzazione della previsione impugnata nella situazione normativa in cui essa si pone; tuttavia – ed è questo l'elemento che appare più interessante – tale situazione normativa, che diventa oggetto di giudizio⁹, non è considerata nella sua fotografia statica, ma come comprensiva dei precedenti normativi e dello *ius superveniens*, quindi nel suo sviluppo diacronico¹⁰, che la Corte si premura di ricostruire puntualmente.

Viene infatti rilevato come lo Stato abbia assicurato con ininterrotta costanza il finanziamento delle funzioni in discorso a partire dall'anno finanziario 2016. Analogamente – e in continuità con le leggi precedenti –, ha operato anche la previsione impugnata, che ha stanziato la copertura di spesa per l'anno 2018. La legge di bilancio per il 2019 incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e, conclusasi la fase di passaggio, «doverosamente» assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni.

In linea generale, secondo la consolidata giurisprudenza, nei giudizi in via principale una normativa sopravvenuta che modifica la norma impugnata determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente due condizioni: «occorre, per un verso, che lo *ius superveniens* sia soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e, per un altro, che le norme impugnite, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio*

⁸ Art. 1, comma 561, della legge n. 145 del 2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

⁹ Sulla «situazione normativa» come oggetto dei giudizi di costituzionalità sulle leggi, v. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2014, p. 93 ss.; A. SPADARO, *La norma - o piuttosto la situazione normativa - quale oggetto del giudizio costituzionale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1996, p. 778 ss.

¹⁰ «L'oggetto, anche quando pare restringersi alla singola disposizione (o norma) impugnata, coinvolge sempre l'assetto normativo complessivo, l'ordinamento nel suo divenire, gli effetti delle norme anche nella loro consecuzione temporale». Così A. RUGGERI, *Vacatio sententiae, «retroattività parziale» e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1988, p. 932.

tempore (ex plurimis, sentenza n. 238 del 2018)»¹¹, circostanza che la parte processuale resistente ha l'onere di provare. Il caso di specie si differenzia però da questa situazione classica, posto che lo *ius superveniens* non interviene direttamente sulla disposizione impugnata, ma piuttosto sulla situazione normativa in cui essa si colloca, assumendo un ruolo che sembrerebbe inedito¹².

Il ricorso regionale si inquadra nel contesto di riforme che, con il processo di riordino delle Province, avviato nel 2014 dalla legge n. 56 e ulteriormente sviluppato con la legge di stabilità 2016, ha assegnato alle Regioni le funzioni prima attribuite a questi enti locali¹³. La Corte dà rilievo alla peculiarità del momento del trasferimento di competenze quale «complessa fase di transizione» che si è innescata con il riordino dei livelli di governo. In tale situazione, «può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime». Solo una volta che si è conclusa tale fase, la proiezione pluriennale viene invece espressamente qualificata come doverosa. Due sembrerebbero dunque essere le condizioni poste dalla Corte a base del suo vaglio di conformità costituzionale: i caratteri di eccezionalità¹⁴ e temporaneità della fase di transizione e lo stabile finanziamento del capitolo di spesa.

Sembra emergere dalla pronuncia, più astrattamente, che le esigenze organizzative della programmazione proprie delle Regioni (ma non quelle del pieno soddisfacimento dei diritti fondamentali connessi) potrebbero essere momentaneamente recessive, ove comunque il finanziamento risulti sempre effettivamente assicurato «senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi», a fronte di esigenze organizzative dello Stato che

¹¹ Così, da ultimo, sentenza n. 180 del 2019, punto 5 cons. dir. Nel caso in esame in questa nota, la disposizione censurata – in assenza di proiezione pluriennale – ha ricevuto applicazione nelle more della “correzione sanante” e tale correzione non appare soddisfattiva delle pretese di certezza e previsione del finanziamento avanzate dal ricorrente; tuttavia, tali circostanze non sono parte dell'*iter* logico che conduce alla conclusione di infondatezza della *quaestio*.

¹² Nel caso di specie, la disposizione censurata – in assenza di proiezione pluriennale – ha ricevuto applicazione nelle more della “correzione sanante” e tale correzione non appare soddisfattiva delle pretese avanzate dal ricorrente; tuttavia, tali circostanze non sono parte dell'*iter* logico che conduce alla conclusione di infondatezza della *quaestio*.

¹³ Cfr. art. 1, comma 947, della legge n. 208 del 2015.

¹⁴ La Corte nella sentenza in esame non utilizza espressamente l'argomento dell'eccezionalità, ma esso appare sotteso alla qualificazione del momentaneo contesto di transizione come non ordinario. In questo senso la sentenza può essere ascritta a quel critico filone giurisprudenziale che utilizza l'argomento per legittimare temporanee deroghe alla normale regolarità.

– in una fase di transizione – richiedano di rilevare mediante istruttoria il fabbisogno generale delle risorse, una volta che il passaggio sarà completato. In altri termini, le esigenze organizzative centrali appaiono meritevoli di tutela e giustificano la momentanea compressione delle esigenze di programmazione a livello regionale nel momento particolare del trasferimento delle competenze. Nel ragionamento della Corte, il bilanciamento degli interessi di cui i livelli di governo sono portatori riguarda esclusivamente il piano organizzativo: a fronte di un interesse organizzativo concorrente, è ammissibile la compressione dell'interesse alla programmazione dei servizi, a patto di non investire i diritti implicati. Tale condizione si realizza esclusivamente *ex post*, grazie allo *ius superveniens* che ha “normalizzato” la situazione. Essa potrebbe essere intesa ambivalentemente sia come sospensiva della legittimità costituzionale della situazione di partenza, sia come risolutiva dell'originaria illegittimità costituzionale di essa.

L'argomentazione appare lineare e coerente nel contesto processuale. Tuttavia, calare questo ragionamento dal piano teorico a quello pratico apre certamente qualche problema: non è infatti chiaro come si possa garantire *ex ante*, in una situazione in cui il soggetto prestatore non ha certezza preventiva dello stanziamento di risorse, che non sia pregiudicata l'effettiva erogazione dei servizi e, conseguentemente, che i diritti connessi non subiscano pregiudizi. Tale garanzia parrebbe poter essere raggiunta solo attraverso una valutazione *a posteriori*, che tenga conto dello sviluppo normativo successivo. Se questa prospettiva è propria del giudice costituzionale nel contesto contenzioso che si instaura successivamente ai fatti, certamente non sussiste nella prospettiva del decisore pubblico, chiamato ad operare prima e in previsione di essi. A questo riguardo, con riferimento al caso in analisi, parrebbe rilevare anche un aspetto rimasto in ombra nel giudizio, ovvero la non corrispondenza tra l'anno finanziario e l'anno scolastico.

L'argomentazione va certamente inserita nel contesto del giudizio di legittimità in via principale, in cui, a differenza del giudizio di legittimità in via incidentale, la Corte si limita a risolvere la questione in astratto, indipendentemente dall'applicazione della norma in una determinata fattispecie. Inoltre, l'eccezionalità e la temporaneità del momento di trasferimento delle competenze sono cruciali ai fini del raggiungimento della conclusione e dunque parrebbe non potersi trarre dalla pronuncia un principio di ordine più generale, applicabile al di fuori dell'ipotesi esaminata. Osservando la sentenza da questa angolazione prospettica, comunque, la “manipolazione” dell'oggetto di giudizio da parte della Corte, che – a partire dalla disposizione impugnata – ricostruisce una situazione normativa comprensiva di precedenti di legge e *ius superveniens* (cioè il quadro finanziario complessivo nella sua evoluzione), potrebbe essere letta come una delle

molte strategie che usa la Corte, soprattutto nella sua più recente giurisprudenza¹⁵, al fine di minimizzare l'impatto ordinamentale delle proprie pronunce, specie ove queste investano la finanza pubblica centrale¹⁶. Meno usuale, invece, sembrerebbe essere l'uso di questo variegato strumentario in riferimento alle pronunce che impattano solo sulla finanza pubblica regionale, quindi su un segmento parziale della finanza pubblica.

In una situazione particolare quale quella del trasferimento di competenze, lo *ius superveniens* contribuisce alla definizione dell'oggetto del giudizio sul quale la Corte effettivamente si pronuncia, addirittura fino al punto di diventare l'elemento essenziale di una situazione normativa in origine connotata da una incostituzionalità "latente", o almeno "potenziale"¹⁷, che però attraverso lo

¹⁵ Il più recente dibattito scientifico sull'impatto "ambientale" delle pronunce costituzionali è stato innescato dalla sentenza n. 10 del 2015, in cui – come noto – la Corte ha limitato nel tempo gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, disponendo per l'irretroattività degli stessi: cfr. V. ONIDA, *Una pronuncia costituzionale problematica: la limitazione degli effetti nel tempo o incostituzionalità sopravvenuta?*, in *Rivista AIC*, 1/2016; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, p. 575 ss.; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, *ivi*, p. 607 ss.; A. PUGIOTTO, *Un inedito epitaffio per la pregiudizialità costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2015; A. RUGGERI, "Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale", *ivi*; S. PANIZZA, *L'argomentazione della Corte costituzionale in ordine al fondamento e alla disciplina del potere di modulare il profilo temporale delle proprie decisioni*, *ivi*. Successivamente, la Corte ha utilizzato in modo inedito i poteri di gestione del processo costituzionale nell'ordinanza n. 207 del 2018, che pure ha sollevato un ampio dibattito scientifico (*ex multis*, A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale*, in *giurcost.org*, 2018; U. ADAMO, *In tema di aiuto al suicidio la Corte intende favorire l'abbrivio di un dibattito parlamentare*, in *diritticomparati.it*, 2018, M. BIGNAMI, *Il caso Cappato alla Corte costituzionale: un'ordinanza ad incostituzionalità differita*, in *questionegiustizia.it*, 2018).

¹⁶ Sul tema più generale dell'impatto ordinamentale delle decisioni della Corte costituzionale nell'ultimo scorcio temporale, si vedano le Relazioni al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Milano, 9-10 giugno 2017 *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, disponibili in *gruppodipisa.it* e, in particolare, M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*; E. CAVASINO, *L'impatto ordinamentale del decisum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale*; R. PINARDI, *Il problema dell'impatto della declaratoria d'incostituzionalità alla luce del ruolo della Corte nel sistema*. Sull'impatto di tipo economico e finanziario in particolare, si veda *ivi* M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*.

¹⁷ Simmetricamente si consideri il caso della "costituzionalità provvisoria", sostanzialmente accertata, ma non formalmente dichiarata dalla Corte, in alcune sentenze monitorie o nel caso particolare dell'ordinanza n. 207 del 2018 sopra citata.

sviluppo successivo si adegua al disegno costituzionale. Ove infatti fosse mancato il finanziamento statale del capitolo di spesa negli anni seguenti – ipotesi *a priori* non certa, ma neppure impossibile –, la sola eccezionalità della fase certamente non avrebbe consentito alla Corte di raggiungere la medesima conclusione. Stando dunque a questa pronuncia, in materia di programmazione economica, l'infondatezza della questione può essere raggiunta in termini progressivi, al verificarsi di una condizione “sanante”, in certo modo specularmente al caso più consueto dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta. Se è vero che, secondo un ormai consolidato orientamento, la Corte ammette la propria competenza a sindacare le leggi di bilancio preventivo¹⁸, sembra essere altrettanto vero che la Corte interviene in questa materia con parsimonia, almeno in riferimento alle scelte del legislatore statale, cioè solo laddove sia conclamato un impatto sull'equilibrio degli interessi costituzionali essenziali non finanziariamente condizionabili: in particolare, esorbita dalla discrezionalità politica – e quindi è censurabile – il bilanciamento che coincida con la sottrazione di risorse finanziarie necessarie ad assicurare i diritti individuali fondamentali nel loro nucleo incompressibile¹⁹.

¹⁸ Secondo questo ormai consolidato orientamento, «nella materia finanziaria non esiste un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Le scelte di allocazione delle risorse, infatti, sebbene altamente connotate di una natura politico-economica e per questo costituzionalmente affidate al circuito politico, non costituiscano «una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990; in senso sostanzialmente conforme sentenze n. 188 del 2015 e 70 del 2012). Anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati, infatti, «possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento. Questi ultimi costituiscono scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto rientranti “nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte” (sentenza n. 260 del 1990)». Così, ad es., nella sentenza n. 10 del 2016, punto 2 cons. dir.

¹⁹ Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 8: «Dagli anni '90 ad oggi, le sentenze “di spesa” della Corte costituzionale e le loro “varianti” sono perciò divenute una rarità, mentre formule come diritti condizionati, principio di gradualità delle riforme onerose, limitatezza delle risorse disponibili, valore dell'equilibrio finanziario, da allora costellano le decisioni con cui la Corte circoscrive la propria possibilità di annullare le scelte legislative sui diritti “costosi” ai soli casi in cui esse manifestino una palese irragionevolezza, arbitrarietà, incongruenza, etc. e/o qualora incidano sul nucleo minimo/essenziale del diritto di volta in volta in gioco». V. anche F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell'era dell'austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017.

3. Premesse

Il caso così risolto dalla Corte potrebbe a prima vista apparire in contraddizione con il precedente costituito dalla sentenza costituzionale n. 275 del 2016, richiamata infatti dalla Regione ricorrente a sostegno della propria impugnazione. Tuttavia una lettura più approfondita delle due pronunce consente di rilevare la perfetta coerenza della linea argomentativa, che conduce ad opposte conclusioni, in considerazione della differenza delle due situazioni normative considerate nel loro sviluppo temporale.

Nel caso del 2016 la Corte era investita in via incidentale dal giudice amministrativo nell'ambito di un contenzioso tra Provincia di Pescara e Regione Abruzzo della questione di legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 regionale²⁰, che stabiliva il co-finanziamento pari al 50% delle spese sostenute per i servizi di trasporto degli studenti con disabilità prestati dalle Province, ma disponeva altresì che tale finanziamento era erogato «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». Nella richiamata pronuncia, l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale nell'inciso virgolettato conseguiva alla circostanza che la norma condizionava a generiche, insufficienti e indefinite previsioni di bilancio il finanziamento della funzione, tenuto conto della natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e riconosciuto anche dal diritto internazionale. La Corte ha sottolineato che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»²¹; nell'attuazione del diritto fondamentale implicato, il legislatore è chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione». In altri termini, la capienza del capitolo di spesa è costituzionalmente necessaria, in quanto condizione presupposta di effettività del «nocciolo duro» del diritto²².

²⁰ Art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2004, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo».

²¹ Punto 13 cons. dir.

²² Cfr. 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 *forumcostituzionale.it*, 11 gennaio 2017, p. 2, secondo la quale, al di là di ogni esigenza di

Anche in questo caso, esattamente come nel caso dello scrutinio della legge di bilancio statale, la situazione normativa, alla luce della quale viene raggiunta la conclusione sopra evidenziata, è considerata dalla Corte nella sua dimensione diacronica, come emergente dagli atti processuali: l'incertezza nell'*an* e nel *quantum* viene rilevata infatti alla stregua di una valutazione del contesto di sviluppo nel tempo delle previsioni di legge. Il giudice remittente ha sottolineato che «per l'esercizio finanziario 2008 le Province hanno ottenuto un cofinanziamento nella percentuale del 39% (invece che del 50%) delle somme spese e rendicontate; per il successivo esercizio finanziario 2009, le Province hanno ottenuto un cofinanziamento di poco inferiore al 18%; nel 2011 la percentuale è stata del 26% circa; nel 2012 il 22% circa». Tali dati non sono in contestazione tra le parti. Palese è dunque per la Corte la lesione dell'effettività del servizio che si è già consumata, «non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche per l'assoluta discontinuità delle percentuali di copertura ammesse a finanziamento»²³. Si tratta di un'incertezza nell'*an* e nel *quantum* che non è solo aleatoria *ab origine*, ma è anche già diventata concretamente certezza di *vulnus*. In questo caso il giudice costituzionale si pronuncia nell'ambito di un giudizio in via incidentale, dunque in riferimento agli effetti prodotti dalla norma oggetto nella fattispecie in esame di fronte al giudice remittente.

Nel caso che invece investe la legge di bilancio dello Stato, la Corte – chiamata a pronunciarsi in termini astratti, al di fuori di una fattispecie applicativa della norma – sottolinea che la disposizione impugnata, diversamente da quella regionale precedentemente esaminata, non è affetta da quella aleatorietà e incertezza, nell'*an* e nel *quantum*, che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale. Piuttosto, secondo il giudice costituzionale, «si tratta di una disposizione che, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata». Nel ragionamento della Corte, è la stabilità del finanziamento del capitolo di spesa negli esercizi precedenti che non consente di dubitare della sua certezza negli anni a venire, anche in assenza di sua proiezione pluriennale.

bilancio, la sentenza impone garanzie di *certezza, stabilità e obbligatorietà del finanziamento* per il nucleo essenziale di garanzie minime necessarie a assicurare effettività al diritto fondamentale.

²³ Punto 17 del cons. dir., sentenza n. 275 del 2016.

4. La comune cornice delle due decisioni: la necessità di adeguate garanzie dell'effettività del diritto all'istruzione dei disabili

La lettura che qui si propone consente di spiegare perché entrambe le decisioni, pur nella loro differenza, si pongano in linea di continuità e nella medesima cornice che ribadisce la necessità di adeguate garanzie di effettività del diritto all'istruzione dei disabili (comprehensive della capienza finanziaria dei relativi capitoli di spesa), sulla traccia di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata che non viene affatto scalfita dalla più recente pronuncia, bensì da essa integralmente confermata.

Il contributo del giudice costituzionale in ordine alla condizione giuridica della persona con disabilità ed in particolare al diritto all'istruzione, indipendentemente dai *deficit* e peculiarità personali di ciascuno, è stato fondamentale per lo sviluppo della normativa in questa materia. La Corte ha rilevato, sin dalla fine degli anni '80, come nel trattamento giuridico del disabile confluisce un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale»²⁴ strettamente connessi con il principio personalista espresso nell'art. 2 della Costituzione. Centrale per il fine emergente dal disegno costituzionale nel suo complesso è il ruolo del diritto all'istruzione. Nell'art. 34, primo comma, secondo cui «la scuola è aperta a tutti», trova espressione la basilare garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo nella sua dimensione sociale, come apprestata dall'art. 2 Cost. L'art. 2, in questo senso, si raccorda e si integra con il principio di uguaglianza sostanziale, che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni economiche e sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone. Nel quadro dei principi fondamentali citati, la Costituzione intende garantire il diritto all'istruzione «malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona»²⁵.

La Corte, considerando i compositi rapporti tra gli enti coinvolti nell'erogazione e nel finanziamento di prestazioni pubbliche, ha insistito sulla necessità di «certezza delle disponibilità finanziarie», funzionale a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali²⁶. Con specifico riferimento ai servizi di supporto all'integrazione scolastica nella competenza delle Regioni, la Corte ha affermato che essi debbano essere garantiti «senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione»²⁷.

²⁴ Sentenza n. 215 del 1987 e, più recentemente, sentt. nn. 232 del 2018, 258 del 2017, 275 del 2016.

²⁵ Sentenza n. 215 del 1987, punto 6 cons. dir.

²⁶ Da ultimo, sentenza n. 192 del 2017, pronunciata con riferimento al concorso statale alla spesa sanitaria.

²⁷ Sentenza n. 110 del 2017, punto 3.2 cons. dir.

A partire dalla sentenza n. 215 del 1987, la frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, è stata considerata fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità, posto che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali anche ad un più pieno inserimento della persona con disabilità nella società e nel mondo del lavoro:²⁸ dunque, il diritto all'istruzione per questa particolare e variegata categoria svantaggiata si pone come strumentale allo sviluppo della persona sia nella sua dimensione individuale, sia nella sua dimensione sociale e civile, obiettivi su cui lo Stato è impegnato dall'art. 2 Cost. Di qui anche la necessità costituzionale di sostegno con impiego di docenti specializzati²⁹, fatta propria dal legislatore sin dal 1992, in coerenza anche con il quadro internazionale di riferimento³⁰. La discrezionalità del legislatore nell'individuazione delle specifiche misure necessarie a tutela del diritto fondamentale trova dunque un limite nel rispetto del nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati³¹.

A questo panorama consolidato, le due sentenze esaminate aggiungono un ulteriore tassello comune: i servizi di supporto specialistico e strumentale, previsti dalla legge, sono garanzie indefettibili di effettività per il fondamentale diritto all'integrazione scolastica dei disabili e, quindi, sono parte del suo "nucleo essenziale" sottratto alla discrezionalità legislativa. Come già sottolineato in dottrina con riferimento al precedente giurisprudenziale³², il punto più

²⁸ Sentenza n. 215 del 1987; *id.*, sentenza n. 80 del 2010, che richiama le sentenze nn. 251 del 2008 e 226 del 2000.

²⁹ La necessità anche costituzionale di integrazione e sostegno scolastico specializzato è affermata nella sentenza n. 52 del 2000, punto 4 cons. dir.

³⁰ Si veda, *ex multis*, l'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 n. 18 del 2009. Essa impegna gli Stati parti ad assicurare che «le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione» e che «efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione» (art. 24, par. 2, lett. d) ed e).

³¹ Cfr. sentenza n. 80 del 2010 e sentenza n. 467 del 2002 che amplia il diritto all'istruzione dei disabili sin dagli asili nido, riconoscendo la relativa indennità di frequenza.

³² 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*, 2/2017, spec. p. 186 ss.: «Ciò che appare di maggiore interesse [...] è la sussunzione della "programmazione" economico-finanziaria alla stregua di un

interessante delle sentenze sembrerebbe essere il riconoscimento dell'obbligo costituzionale di un finanziamento stabile – e, in condizioni normali, programmato – del capitolo di spesa necessario ad assicurare queste prestazioni sociali indefettibili.

“contrappeso” utile ad assicurare il (corretto) bilanciamento fra diritti sociali e contenimento della spesa pubblica».