ANCORA SUI DIRITTI INCOMPRIMIBILI E BILANCIO

Posted on 23 Settembre 2020 by Francesco Cuttaia

Categories: Democrazia e contabilità, Equilibrio e sostenibilità, Osservatorio altre giurisdizioni, Osservatorio Corte Costituzionale

Nota alla sentenza del Tribunale Amministrativo regionale dell'Abruzzo n. 213 del 5 maggio 2014

di Francesco Cuttaia

Con la sentenza in commento il TAR Abruzzo ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento con cui il Comune di Fossacesia, per l'ente di ambito Basso Sangro, aveva redistribuito le ore di assistenza specialistica in favore degli alunni portatori di *handicap* riducendone il numero a fronte della asserita limitatezza delle risorse economiche disponibili.

Il giudice amministrativo, ritenendo l'assistenza scolastica in questione funzionale all'insegnamento di sostegno e, come tale, costituendo essa implicitamente parte del contenuto incomprimibile del diritto all'istruzione, ha ritenuto che la pretesa a tale servizio sociale (oggetto del ricorso proposto dai genitori di un'alunna) fosse sostenuta dal richiamo ai precetti costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38 Cost.

Né l'applicazione di tali precetti può essere ostacolata dal riferimento ai principi di "copertura finanziaria e patrimoniale", come aveva fatto l'amministrazione comunale convenuta, giacché l'adempimento di essi deve attenere ad una corretta e pianificata gestione delle spese, ma non può comportare automaticamente la menomazione del diritto all'assistenza scolastica, costituzionalmente garantito; pena il rischio di condizionare l'effettività dell'esercizio di un diritto solennemente proclamato dalla Costituzione all'arbitrio dell'amministrazione nella fase di riparto delle risorse disponibili.

Giova osservare come successivamente proprio il TAR Abruzzo si sia reso protagonista dell'esigenza di definire con chiarezza l'eventuale conflitto che possa insorgere tra l'effettività del diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili e l'adempimento degli obblighi derivanti dalle leggi di bilancio.

In particolare, è stata da esso sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, co. 2-bis, l.r. Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (che era stato introdotto dall'art. 88, co. 4 l.r. 26 aprile 2004, n. 15) nella parte in cui condizionava il diritto all'istruzione del disabile (nella fattispecie, avuto riguardo al servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio) alle disponibilità finanziarie di volta in volta determinate dalla legge di bilancio.

Nella circostanza, la Consulta, con la sentenza n. 275 del 19 ottobre 2016[1], ha fissato con estrema chiarezza quale debba essere il parametro di riferimento allorquando ricorra il rischio di un condizionamento finanziario del nucleo incomprimibile dei diritti sociali costituzionalmente garantiti[2].

In particolare, la Corte Costituzionale ha stabilito che "il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato i termini assoluti e generali; è di tutta evidenza che, in questa materia, non può sussistere violazione dell'art. 81 Cost. (parità di bilancio) che sarebbe frutto di una visione non corretta di equilibrio del bilancio...: è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione" [3].

Peraltro, come sottolinea la Corte nella medesima sentenza, la natura fondamentale del diritto (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 con l. 3 marzo 2009, n. 18) fa sì che lo stesso legislatore nazionale sia tenuto all'osservanza del limite invalicabile costituito dal nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati [4], "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" [5].

La sentenza del TAR 213/2014 ha avuto il merito di anticipare in buona sostanza il contenuto della pronuncia della Corte Costituzionale, avendo chiarito, in una fase politica - è bene ricordare - in cui il pareggio di bilancio sembrava costituire l'esigenza primaria da salvaguardare, come l'amministrazione convenuta, nell'indicare una somma che aveva determinato la riduzione delle ore settimanali di assistenza scolastica non avesse "indicato e specificato quali diritti e interessi di rango superiore a quelli in esame avevano necessità di copertura primaria, così da giustificare l'asserita mancanza di risorse disponibili, alla luce e nel rispetto dei principi testé enunciati".

Note

---

[1] Per un'analisi dei diversi enunciati contenuti nella sentenza, cfr. M. C. PAOLETTI, *Diritti sociali e risorse finanziarie: la giurisprudenza della Corte Costituzionale,* in *Diritto.it,* 25/09/2018; 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 *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna 2017*, pp. 5 ss.; G. ARCONZ, *I diritti delle persone con disabilità durante la crisi economica,* in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di) *Diritti sociali e crisi economica,* Milano, 2017, pp. 222 ss.; F. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale,* in *Nomos – Le attività del diritto,* 1/2017; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del*

disabile: oltre i dritti finanziariamente condizionati. Nota a Corte Cost. n. 275 del 2016, in *Giur. Cost.* 6/2016, pp. 2343 ss.

[2] Per la valenza paradigmatica della pronuncia e i conseguenti riflessi in ordine alla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà inter-generazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.,* in *Osservatorio AIC* 3/2018, pp. 643 ss.; F. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili,* in *Nomos - Le attività del diritto* 1/ 2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 275 del 2016,* in *Federalismi.it,* 10/2017; L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione", nota a Corte Cost. 275/2016,* in *Osservatorio AIC,* 1/2017; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore,* in *Giur. Cost.* 6/2016, pp. 2339 ss.; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio,* in *Giur. Cost.,* 6/2016.

[3] Corte Cost. n. 275/2016, punto 11 Considerazioni in diritto.

[4] Da qui il riferimento a Corte Cost. n. 80, 26/02/2010

[5] Corte Cost. n. 275/2016, punto 5 Considerazioni in diritto.