

Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016

di Riccardo Cabazzi *
(29 gennaio 2017)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2017)

1. – «E' la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».¹

Con questa breve quanto chiara affermazione, il Giudice delle leggi sembra muovere un nuovo e significativo passo in riferimento al tema, già ampiamente trattato nella giurisprudenza costituzionale, della salvaguardia dei diritti sociali fondamentali², con

1 C.Cost. n. 275/2016. Presidente: Grossi - Relatore: Prosperetti, Decisione del 16 Dicembre 2016. Si riporta in apertura la locuzione - ritenuta centrale nel ragionamento della Corte - della sentenza in commento. Il riferimento è al considerando n. 11 in diritto.

2 Notasi che, in dottrina, la controversa categoria dei c.d. diritti fondamentali è oggetto di trattazione da parte di vari autori tra cui: L.Ferrajoli, "Diritti fondamentali", in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di Vitale, Bari, 2001. Sulla natura dei diritti sociali si fa rinvio anche a L.Perfetti, "I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità", in *Dir. pubbl.*, 2013, p. 1.

La Consulta, a tale proposito, ha chiarito invero che si tratta di diritti inviolabili ed inalienabili della persona, anche a prescindere dal possesso, in capo all'interessato, di particolari requisiti previsti *ex lege*. Si pensi, ad esempio, a C.Cost., n. 40/2013, ove è stata dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 80, comma 19, L. 388/2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità. Si veda, al riguardo, L.Principato, "Il diritto - talvolta - degli stranieri extracomunitari all'assistenza sociale", in *Giur. cost.*, 2013, p. 718 ss. Sempre in riferimento agli immigrati affetti da deficit fisici vedasi C.Cost., n. 22/2015 con cui la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai ciechi extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità e della speciale indennità in favore dei ciechi parziali. Sempre la Corte ha chiarito che la fundamentalità del diritto sociale in rilievo giustificerebbe il "superamento" del riparto di competenze Stato regioni come delineato *ex art.* 117 Cost. A tal proposito, con riferimento a soggetti economicamente disagiati, rilevante è la sentenza sulla c.d. *social card* ("fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti") C.Cost., n. 10/2010; significativo a questo riguardo il commento di F.Saitto, "Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale" in *Giur. cost.*, 2010, p. 82 ss. Secondo l'autore, la Corte avrebbe riconosciuto allo Stato, interpretando come materia trasversale la determinazione dei livelli essenziali, un ampio margine di intervento in materie di apparente competenza regionale, concorrente o residuale, ove ciò risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana e meritevole di essere garantito su tutto il territorio nazionale in maniera uniforme. Su tale punto la giurisprudenza della Corte è ormai molto estesa (*ex multis*, sent. n. 282/2002; sent. n. 88/2003 marzo, sent. n. 285/2005, sent. n. 134/2006). Invero, la clausola dei livelli essenziali, secondo autorevole dottrina, indicherebbe che "il rafforzamento dell'autonomismo" non deve poter pregiudicare «la parità dei diritti dei cittadini, nel rispetto, prima ancora di quella unitaria, dell'esigenza universalistica ed egualitaria. Così si esprime, M. Luciani, "I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione", in *Pol. dir.*, 3/2002, p. 349). Da ultimo, degna di nota è l'osservazione secondo cui la Consulta avrebbe, nel tempo, progressivamente riconosciuto sempre maggiore spazio alla dignità nel nostro ordinamento. Questa, declinata ai sensi degli artt. 3, comma 1, 36, comma 1 e 41, comma 2, avrebbe quindi finito per ricoprire, congiuntamente con l'art. 2 Cost – ovvero il principio personalista - un ruolo sempre più importante. In questo senso, P.Ridola, *Diritti fondamentali*, Torino 2006, p. 125 ss. e, in chiave comparata con l'ordinamento tedesco, M. Panebianco, "Bundesverfassungsgericht, dignità umana e diritti fondamentali", in *Dir. e soc.*, n. 2/2002, p.173 ss.

particolare riferimento ai soggetti socialmente più deboli (nel caso di specie quello all'educazione degli studenti disabili), affermandone non solo la doverosità delle prestazioni che ne costituiscono oggetto, bensì - ed è qui il punto di maggiore interesse - la capacità, in un contesto di nuovi e maggiori vincoli costituzionali alla spesa pubblica, di condizionare le scelte di bilancio del legislatore, così finendo, in definitiva, per orientarne l'operato.

Diversamente detto, l'insacrificabile garanzia dei diritti incomprimibili finirebbe con il divenire una sorta di limite invalicabile cui le scelte del legislatore dovrebbero necessariamente confrontarsi - richiedendogli quindi di reperire i mezzi per il soddisfacimento del loro "nucleo minimo" e senza che questi possano, in alcun modo, essere assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse di finanza pubblica disponibili.³

In sintesi, l'idea ispiratrice del ragionamento della Corte⁴ è che quando vengono in rilievo situazioni giuridiche costituzionalmente garantite di soggetti c.d. deboli, e quindi particolarmente meritevoli di tutela, il legislatore dovrebbe, in ogni caso, attivarsi per garantirli, non potendo giustificare la mancata attuazione a fronte della generica carenza di disponibilità finanziarie, magari destinate a diverse, voluttuarie e facoltative voci di spesa.

Pertanto il "percorso" indicato dalla Consulta al legislatore, nazionale o locale che sia, non è indirizzato - come troppo spesso accade invece - dalle risorse ai diritti, bensì, viceversa, dai diritti alle risorse⁵, in modo da non lasciare che siano le esigenze economiche a condizionarne i livelli di tutela.

Chiare ed inequivoche, in questo senso, le parole della Consulta, secondo cui: «*Il diritto del disabile è consacrato [...] nella Costituzione e spetta al legislatore predisporre gli*

3 L'esistenza di un nucleo minimo dei diritti sociali che deve essere sempre e comunque garantito è costantemente stata avvallata dalla Corte Costituzionale. Questa invero, sin dagli anni 80, è ricorsa alla nozione del "contenuto minimo essenziale" dei diritti sociali. Vedasi, *ex multis*, C.Cost. n. 185/1998, con cui la Consulta ha dichiarato illegittimo il combinato disposto dell'art. 2 comma 1, ultima proposizione e dell'art. 3 comma 4 d.l. 17 febbraio 1998 n. 23, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui - non prevedendo l'erogazione a carico del S.s.n. dei medicinali antitumorali, per i quali era stata disposta sperimentazione, a favore di coloro che versavano in condizioni di insufficienti disponibilità economiche - avrebbe inciso sull'aspettativa indotta dal fatto legislativo della sperimentazione accelerata quale facente parte del contenuto minimo del diritto alla salute. Più recentemente si può menzionare la sentenza C.Cost. n. 80/2010, con cui la Consulta, nel dichiarare illegittimo l'art. 2, commi 413 e 414, l. 24 dicembre 2007 n. 244 nella parte in cui, rispettivamente, fissava un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno ed escludeva la possibilità di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, ha precisato che «*il diritto all'istruzione dei disabili costituisce un diritto fondamentale [...] e non può, in riferimento a questo, operare il principio secondo cui il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili gode di discrezionalità, in quanto tale potere discrezionale non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati*»

In dottrina vi è ampia discussione circa il significato da attribuirsi all'espressione "contenuto minimo essenziale" dei diritti sociali, come riscontrato nella giurisprudenza costituzionale. Invero, resta aperta la questione sul come individuarne e definirne la portata ed i limiti, non trattandosi di concetti assoluti, in quanto predeterminabili solo *ex post* in ragione dello scrutinio costituzionale dell'irragionevolezza delle disposizioni legislative eventualmente limitatrici. Vedasi, a tale riguardo, O.Chessa, "La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento", in *Giur. cost.*, 1998, p. 1170 ss.; I.Massa Pinto, "Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della costituzione", in *Dir. Pubbl.*, 2001, p. 114 ss.; L.Trucco, "I livelli essenziali delle prestazioni e la sostenibilità finanziaria dei diritti sociali", in www.gruppodipisa.it, 2013; A.Guazzarotti, *L'autoapplicabilità delle norme, un percorso costituzionale*, Jovene Editore, 2011, p. 128 ss.

4 In particolare, vedasi il considerato in diritto n. 8 della sentenza in commento

5 In questo senso argomenta, M.Musella, *Verso una teoria economica dello sviluppo umano*, Maggioli Editore, 2014, p. 103

*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».*⁶

2. – Venendo quindi ad un più generale inquadramento della pronuncia in esame, questa può essere inserita tra i casi recentemente affrontati dalla Corte con riguardo alla *vexata questio* del rapporto tra i c.d. diritti costosi - in particolare quelli aventi ad oggetto prestazioni socio assistenziali - e i vincoli di finanza pubblica, il cui rilievo è venuto particolarmente ad accrescersi dopo la nota e discussa introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio.⁷ Si precisa, al riguardo, che mentre in taluni casi sembra

6 Considerato in diritto n. 4 della sentenza in commento. Si noti che la Corte Costituzionale, già con sentenza n. 215/1987, di tipo sostitutivo, aveva trasformato in obbligo quella che, precedentemente, era ritenuta una facoltà attribuita all'amministrazione scolastica, ovvero l'ammissione agli studenti disabili alle scuole superiori (e alle università), così attribuendo loro un diritto pieno all'accesso a tale grado di istruzione. Tale questione di legittimità era stata sollevata nel corso di un giudizio davanti al T.A.R. Lazio e verteva sul rifiuto di consentire ad un'alunna portatrice di handicap di ripetere la frequenza della prima classe di un istituto professionale. Tale rifiuto era stato quindi motivato dal Consiglio di classe in virtù dell'asserita incapacità assoluta della ragazza di trarre profitto dalla frequenza scolastica, nonostante il parere dei servizi specialistici competenti dell'Unità sanitaria locale, secondo i quali questa avrebbe potuto trarne beneficio almeno a livello di socializzazione con i compagni. Vedasi, al riguardo, R.Belli, "*Servizi per la libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?*", in *Giur. cost.*, 1987, p. 1629 ss. e C.Moro, "*L'eguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta della giurisprudenza costituzionale*", in *Giur. cost.*, p. 3064 ss. Notasi invero che, come affermato da autorevole dottrina, il diritto all'educazione va inteso come diritto ad una piena socialità del ragazzo portatore di handicap - anche quando trattasi di soggetti mentalmente menomati - (con riguardo a questi ultimi si è espressa C.Cost. n. 163/1983 e n. 50/1990), fondato su un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale. In tal senso, F.Furlan, "*La tutela costituzionale del cittadino portatore di handicap*", in C.Cattaneo (a cura di), *Terzo settore, statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, p. 258, L.Violini, *Art. 38*, in M.Celotto, R.Bifulco, A.Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 791; C.Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, p. 56 ss. p. 73 ss. Pertanto, la natura di questo quale "diritto soggettivo perfetto" non può che implicare la possibilità di un'immediata tutela giudiziaria in caso di violazione, tale per cui il soggetto leso può pretendere, oltre ai comportamenti dovuti da parte del soggetto obbligato, anche il risarcimento del danno patito per il mancato soddisfacimento del proprio diritto (ed infine, eventualmente, anche la rimozione dei comportamenti discriminatori). Detto altrimenti, in caso di ricorso giurisdizionale in materia, quest'ultimo assume natura di azione di accertamento del diritto leso. Per ulteriori approfondimenti sulla situazione giuridica delle persone portatrici di handicap e sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in materia vedasi: S.Troilo, "*I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili tra principi e realtà*" in *Quad.Cost.*, Marzo 2016.

Sul piano sovranazionale, il diritto dei disabili a beneficiare di misure che ne garantiscano l'autonomia e l'inserimento sociale e professionale è garantito dall'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., mentre l'art. 15 della Carta sociale europea prevede che: "Ogni persona portatrice di handicap ha diritto all'autonomia, all'integrazione sociale ed alla partecipazione alla vita della comunità". Da ultimo, l'art. 24 della Convenzione dell'O.N.U. sui diritti delle persone con disabilità - richiamata anche nella sentenza in commento (considerato in diritto n. 5) e resa esecutiva nel nostro ordinamento con L. n.18/2009 - impegna i Paesi contraenti a realizzare "un sistema inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita".

7 L.Cost 20 aprile 2012 n.1 (in Gazz. Uff., 23 aprile 2012, n. 95) *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*. In realtà, nonostante la citata legge che ha modificato l'art. 81 Cost. sia rubricata "pareggio di bilancio" vi è concordia in dottrina sul fatto che, dal tenore letterale, decisamente "più elastico" della modificata disposizione, possa evincersi "solamente" una regola di mero equilibrio tra entrate e spese pubbliche. Vedasi, a tal riguardo, C.Bergonzini, "*Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*", in *La legge dei numeri*, (a cura di) C.Bergonzini, S.Borrelli, A.Guazzarotti, Jovene, 2016, p. 147 ss. Tra la sterminata letteratura sul tema vedasi anche: C.Buzzacchi, "*Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*" in *Quad. cost.*, n. 4, 2016 e C.Buzzacchi, *Bilancio e stabilità: oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015; R. Dickmann, "*Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*" in www.federalismi.it, n. 4/2012; T.F. Giupponi, "*Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*", in *Quad. cost.*, 2014, 1; D.Morgante, "*La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*", in www.federalismi.it, 14/2012; A.Morrone, "*Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*" in *Quad.Cost.*, 2015, n. 3. La stessa Corte Costituzionale ha, a tale riguardo, effettuato degli studi confluiti in un report, a cura di C.Marchese, dal titolo "*Diritti sociali e vincoli di bilancio*", Marzo 2015, disponibile in www.cortecostituzionale.it;

potersi riscontrare un generale avvallo della giurisprudenza costituzionale rispetto alle politiche di rigore finanziario adottate dai vari esecutivi post 2008 (e quindi a sostegno dell'indirizzo politico di maggioranza orientato alla compressione della spesa pubblica)⁸ - pur non tralasciando la Corte di elencare i limiti cui tali interventi devono conformarsi - se ne rinvencono altri in cui, diversamente, la Consulta ha qualificato come recessive le ragioni di riduzione delle erogazioni pubbliche rispetto ad altri principi/valori, quale quello di parità di trattamento ex art. 3 Cost.⁹

Ne risulta pertanto una casistica piuttosto ampia e complessa che difficilmente si potrebbe "sistematizzare" in un orientamento univoco, tanto più che vi è, in materia, una continua evoluzione.¹⁰

Merita tuttavia, a tal riguardo, di essere sottolineata una particolarità non trascurabile inerente l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in commento: diversamente dalla maggior parte delle altre pronunce sul tema, concernenti misure legislative adottate seguitamente alla recente crisi economico finanziaria - e la cui *ratio* sembra risiedere proprio nell'esigenza di contenere la spesa pubblica a fronte dell'avverso contesto internazionale e del "nuovo quadro" della c.d. *governance* economica europea - la questione di legittimità sollevata dal TAR Abruzzo - con ordinanza 19 Marzo 2014 - riguarda una disposizione normativa apparentemente avulsa¹¹, dati i tempi di adozione, da tale contesto: trattasi invero dell'art. 6 comma 2-*bis* della L.R. Abruzzo n. 78/1978 come modificato dall'art. 88 comma 4 della L.R. n. 15/2004¹² ("Legge finanziaria regionale 2004"), nella parte in cui quest'ultima prevedeva che per alcuni interventi di sostegno agli studenti disabili, in particolare quelli di trasporto scolastico¹³, la Giunta regionale garantisse un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata delle Province *solo nei limiti delle disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio* e iscritta sul pertinente capitolo di spesa.

8 In questo F.Bilancia, "*Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*" in www.rivistaaic.it, Maggio 2014, secondo cui la giurisprudenza costituzionale avrebbe sostanzialmente aderito alle politiche di rigore finanziario adottate dal Governo, così dichiarando illegittime molte leggi di spesa, soprattutto regionali, per difetto di copertura finanziaria «*può senz'altro convenirsi che in questa fase la Corte Costituzionale tenda piuttosto a difendere le posizioni più rigorose assunte dal governo centrale*» Vedasi, *ex multis*, C.Cost. n. 310/2013 con cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei blocchi stipendiali dei docenti universitari, stabiliti dall'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78. Ivi la Corte evoca la modifica del quadro normativo costituzionale di riferimento, richiamando gli artt. 81 e 119 Cost., così ricordando che questi impongono il «*rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo*» Vedi, a tal riguardo, L.Pace, "*La Corte costituzionale fa proprie le "ragioni della crisi" e rinnega se stessa*" in *Giur. cost.*, 2013, p. 4993 ss. Più recentemente, con una sentenza che ha suscitato ampio dibattito in dottrina, la Consulta ha dichiarato illegittima la c.d. "Robin Hood tax" facendo decorrere gli effetti di tale pronuncia *ex nunc*, anziché *ex tunc* e mostrando comunque, in maniera inequivoca, una certa "rinnovata sensibilità" per le conseguenze sul piano finanziario delle proprie decisioni c.d. di spesa (sent. n. 10/2015). Invero, nel caso di specie la Corte avrebbe rilevato come l'applicazione retroattiva della declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe determinato una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost., con uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Ne è scaturita la considerazione che «*le conseguenze complessive della rimozione con effetto retroattivo della normativa impugnata avrebbero finito per richiedere, in un periodo di perdurante crisi economica e finanziaria che pesa sulle fasce più deboli, una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole*» Secondo S.Cagliarini, "*La Corte tra Robin Hood tax e legislatore senza terra*", in *Consulta online*, in www.giurcost.org, 2015, n. 1 ciò che segna il vero elemento di novità della sentenza è che, se fino ad ora il nucleo essenziale dei diritti ed i principi fondamentali del sistema costituzionale rappresentavano una sorta di controlimita rispetto alla possibilità di bilanciamento, sembra con questa venire travolto ogni argine di contenimento rispetto alla necessità di salvaguardare l'equilibrio finanziario.

Oggetto di dubbio del giudice rimettente, il quale formula al riguardo un ragionamento pressoché accolto *in toto* dalla Corte è quindi tale disposizione normativa, rea di aver dato immotivata e non proporzionata prevalenza a generiche e non meglio precisate esigenze di bilancio, comunque non giustificabili nemmeno al cospetto di un contesto economico di forte recessione economica (così implicitamente sembra potersi desumere dalle parole della Corte), rispetto ad un diritto di rango costituzionale, garantito inequivocabilmente dall'art. 38 comma 3 della Carta, secondo cui: "Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale".

La Corte, in particolare, ritiene che il condizionamento dell'erogazione del contributo regionale afferente il servizio di trasporto degli studenti disabili a poste di bilancio incerte

9 Tra tutte, la pronuncia di maggiore significatività è sicuramente la sentenza Corte Cost. n. 70/2015 con cui la Consulta ha dichiarato illegittimo l'art. 24 comma 25 d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 nella parte in cui prevedeva che: "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34 comma 1 l. 23 dicembre 1998 n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps, nella misura del 100 per cento". Significativo l'impatto di tale decisione sulle finanze pubbliche tanto che l'esecutivo, alla luce di tale pronuncia, ha deciso di dare luogo al dispositivo con il D.L. n. 65/2015 ("Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR"). Tale decreto dispone quindi il riconoscimento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS con modalità differenziate negli anni. Più nel dettaglio, per il solo biennio 2012-13 la rivalutazione viene riconosciuta, sempre in funzione del cumulo dei trattamenti, mediante un meccanismo per classi che prevede l'indicizzazione: a) al 40 per cento dell'inflazione di riferimento per i trattamenti complessivi tra tre e quattro volte il trattamento minimo INPS; b) al 20 per cento per quelli tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS; c) al 10 per cento per quelli tra cinque e sei volte il trattamento minimo INPS. Per il biennio 2014-15 è riconosciuto invece, a titolo di rimborso parziale, solo un quinto della rivalutazione riconosciuta dallo stesso per il 2013 mentre per il 2016 la misura del rimborso sale al 50 per cento. Per ulteriori dettagli al riguardo vedasi: "*La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65/2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica*" a cura dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio in www.upbilancio.it, Giugno 2015. Da tale decreto è scaturito un ampio dibattito posto che, secondo molte associazioni di pensionati, il Governo avrebbe deliberatamente eluso la decisione della Corte costituzionale - la quale avrebbe imposto allo Stato la restituzione a tutti gli aventi diritto delle somme corrispondenti alla rivalutazione delle pensioni in forza dell'art. 34, co. 1, l. n. 448/1998 - senza quindi che questo potesse servirsi di altre "calibrature" percentuali che non fossero quelle previste dal vigente sistema previdenziale, una volta "depurato" dalla disposizione illegittima. In tal senso vedasi, emblematicamente: M.Esposito, "*Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*" in www.rivistaaic.it, Maggio 2015. Alla luce di tali ragioni, sono quindi state sollevate diverse questioni di legittimità costituzionale in riferimento a detto decreto. Tra le varie si segnalano Trib. Palermo, Ordinanza n. 36/2016 e Trib. Milano, Ordinanza n. 124/2016 in www.gazzettaufficiale.it

Tornando all'esame della pronuncia n. 70/2015, secondo parte della dottrina la Consulta, con tale sentenza, avrebbe abbandonato quelle ragioni di opportunità politica che l'avevano indotta ad anteporre la ragioni economiche dell'erario ad ogni altra valutazione, anche comprimendo quei diritti previdenziali che pure riconosce come valori primari. In tal senso, M.D'Onghia, "*Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti)... ai fatti (dichiarazione di illegittimità)*", in *RDSS*, n. 2, 2015, pp. 319 ss. e G.Leone, "*Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulla sentenza n. 70/2015*", in *Riv.it. dir.lav.*, 2015, p. 845 ss.

10 Per approfondimenti sul tema si suggerisce: B.Brancati, "*I "deficit strutturali" del giudice costituzionale nelle decisioni sulla crisi. Considerazioni svolte su alcuni casi in materia pensionistica tratti dalla giurisprudenza italiana e portoghese.*" In www.federalismi.it, 30 Dicembre 2016; M.Benvenuti, "*Corte costituzionale*", in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F.Angelini e M.Benvenuti, Napoli, 2012, 394 e I.Ciulli, "*I diritti sociali all'epoca della crisi economica*" in www.costituzionalismo.it, 3/2012

11 È bene precisare che si tratta di una disposizione solo in apparenza estranea alle questioni attinenti all'equilibrio di bilancio in quanto, paradossalmente, il legislatore dopo aver proclamato il diritto all'integrazione scolastica dei disabili (in particolare il riferimento è alla L.104/1992 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate") ha comunque adottato disposizioni normative, di natura organizzativa e finanziaria, che, al fine di ridurre la spesa pubblica, lo restringono o che, comunque, ne rendono difficile - se non impossibile - l'effettiva attuazione in via amministrativa, già prima dello scoppio della crisi finanziaria. In particolare, il numero degli insegnanti di sostegno è stato via via ridotto rispetto all'effettivo fabbisogno (L. n. 53/2003, L. n. 296/2006, L. n. 244 del 2007, all'art. 2, c. 413 e 414). Non stupisce pertanto che, ad oggi, tornino a far discutere le scelte normative,

ed aleatorie, non solo permetterebbe alla Regione di determinare ogni anno, in maniera del tutto arbitraria, la misura di tale finanziamento, ma si risolverebbe altresì in un grave pregiudizio per il diritto di questi ad aspirare alla frequenza e al sostegno nella scuola. Mutuando le parole della Consulta: «*il condizionamento dell'erogazione del contributo alle disponibilità finanziarie, di volta in volta determinate dalla legge di bilancio, trasforma l'onere della Regione in una posta aleatoria ed incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti predeterminati dalla legge, risolvendosi nell'illegittima compressione del diritto, la cui effettività non potrebbe essere finanziariamente condizionata*».¹⁴

Per la Corte, la natura fondamentale del diritto rilevante nel caso di specie - che può essere ricompreso in quei valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale¹⁵ - non può che imporre alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Queste possono invero essere effettive solo ove vi sia certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del diritto in gioco, sia pure nel quadro dei compositi rapporti

organizzative e finanziarie, operate negli anni dal legislatore e dalla pubblica amministrazione che, tagliandone in fondi, hanno finito per colpire duramente il settore del sostegno agli alunni con disabilità, così innescando, in reazione, un crescente ricorso ai rimedi giurisprudenziali. Per un quadro dell'entità del fenomeno, si veda il documento "Istruzione e integrazione scolastica delle persone con disabilità", a cura del Servizio di informazione statistica sulla disabilità dell'Istat, in www.istat.it. In questo senso argomenta S.Troilo, "I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili tra principi e realtà" in *Quad. Cost.*, Marzo 2016.

12 Il quale testualmente recita: "Dopo il comma 2 dell'art. 6 L.R. 78/1978 è aggiunto il seguente comma: 2/bis. Per gli interventi previsti dall'art. 5/bis, la Giunta regionale garantisce nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa, un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle province; la restante parte viene garantita da ciascuna provincia."

13 Vedasi, per una descrizione più precisa di tali prestazioni sociali, l'art. 5 bis L.R. 78/1978

14 Considerato in diritto n. 11 della sentenza in commento

15 Come già evidenziato in precedenza (vedi nota 2), la Corte ha storicamente mostrato una certa sensibilità per i diritti delle persone portatrici di handicap. Si può annoverare, tra le molte pronuncia in materia, C.Cost. n. 158/2007 (nell'ambito del diritto di famiglia) con cui la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 42 comma 5 d.lg. 26 marzo 2001 n. 151, nella parte in cui non prevedeva, in via prioritaria rispetto agli altri congiunti indicati dalla norma, anche per il coniuge convivente con "soggetto con handicap in situazione di gravità", il diritto a fruire del congedo straordinario ivi indicato. La norma censurata non considerava invero «*in violazione degli art. 2, 3, 29 e 32 Cost., le situazioni di compromissione delle capacità fisiche, psichiche e sensoriali tali da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, [...] così comportando un inammissibile impedimento all'effettività dell'assistenza e della integrazione del disabile nell'ambito di un nucleo familiare [...] nonché un trattamento deteriore del coniuge del disabile, rispetto ai componenti della famiglia di origine*»

Sempre in riferimento alle condizioni dei disabili "ha fatto storia" la sentenza C.Cost., n. 215/1987 tramite cui la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 28, comma 3, L.118/1971 ("Inserimento scolastico sui portatori di handicap") nella parte in cui, in riferimento ai soggetti con disabilità, conteneva la locuzione "sarà facilitata", anziché disporre che "è assicurata" la frequenza alle scuole superiori. Secondo autorevole dottrina si tratterebbe di una decisione assai coraggiosa della Corte che, con un dispositivo "sostitutivo" ha riconosciuto che il tenore della norma censurata - limitandosi ad esprimere un generico impegno ed un semplice rinvio ad imprecisate facilitazioni, non avrebbe conferito sufficiente certezza alla condizione giuridica dei soggetti portatori di handicap (venendo così a creare una situazione peraltro assimilabile a quella della fattispecie in esame), avendo contenuto meramente programmatico. In tal modo la Consulta avrebbe dunque trasformato una norma programmatica in un diritto soggettivo. In tal senso: R.Bin, G.Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, XVI edizione, 2015, p. 582-583.

Da ultimo, sin noti come sembri emergere tra le righe di queste pronunce l'insegnamento di Peter Häberle, secondo cui la tutela della dignità umana deve essere una vera e propria «*premessa*» dell'odierno Stato costituzionale, al quale spetterebbe il compito di tutelarla in quanto costituente «*un criterio ordinatore di tutti i testi costituzionali, di tutti gli elementi dello Stato*»; si veda P. Häberle, Stato costituzionale: III, in *Enc. giur.*, Roma 2000, p. 13. Sulle condizioni delle persone affette da disabilità in rapporto al principio personalistico degno di nota, per completezza, è il contributo di A.Morelli, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, pubblicato su *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015.

amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti (ovvero la Provincia di Pescara, ricorrente nel giudizio a quo, e la resistente Regione Abruzzo).

Nei fatti, tali tesi sembrano essere suffragate anche dai dati emergenti dalla pronuncia, incontestati dalla Regione nel giudizio incidentale e fondanti il ricorso da parte della Provincia di Pescara (anche a vantaggio delle altre Province abruzzesi). Secondo questi, i finanziamenti regionali sarebbero stati, per gli anni 2008, 2009, 2011 e 2012 ben inferiori alla indicata derogabile soglia di legge del 50% e, rispettivamente, del 39%, del 18%, del 26% e del 22%, ben potendo così determinare un *vulnus* all'effettività del servizio di trasporto agli studenti disabili.

Pertanto, se è pur vero che il contesto in cui è originata la disposizione normativa sottoposta all'esame della Corte è ben precedente (2004) rispetto a quello delle discusse misure di austerità adottate dal Governo Monti, in particolare, e dai successivi per limitare la spesa pubblica, il contenzioso tra enti pubblici co-finanziatori del servizio si colloca invece proprio negli anni in cui la crisi globale economico finanziaria ha maggiormente dispiegato i suoi effetti.

Ecco allora spiegatosi come l'assottigliamento della "coperta" delle risorse pubbliche abbia fatto affluire nel giudizio di costituzionalità misure che, fino a quel momento, pur nella loro discutibile formulazione, erano riuscite a "sopravvivere" in assenza di relativo contenzioso tra enti, accresciutosi anche a seguito della riduzione dei trasferimenti alle Regioni e, soprattutto, alle Province¹⁶, nonché della oramai dimenticata attuazione del c.d. federalismo fiscale.¹⁷ Non è un caso quindi che i trasferimenti regionali degli anni antecedenti la crisi (2005, 2006, 2007) fuoriescano dall'ambito del giudizio a quo.

3. – In conclusione, è possibile affermare che la Corte ha qualificato il descritto servizio trasporto come rientrante in una "sfera" indefettibile ed invalicabile di garanzie minime per gli studenti disabili, ritenendo conseguentemente inammissibile alcun suo condizionamento finanziario.¹⁸ Pertanto, con riguardo alle situazioni giuridiche di tali soggetti meritevoli di tutela, la pronuncia sembra in linea con l'orientamento - già consolidatosi da tempo nella giurisprudenza costituzionale¹⁹ - secondo cui esisterebbe un contenuto minimo ed essenziale dei diritti, ossia qual c.d. "nucleo minimo" ed inderogabile

16 Secondo una recente relazione della Corte dei Conti, con riguardo alle Regioni, le amministrazioni di queste hanno subito una riduzione delle risorse che nel solo 2015, ha toccato i 10 miliardi di euro. I tagli sono quindi stati disposti con modalità differenti nel tempo: mentre il D.L. 78/2010 ha comportato una riduzione degli stanziamenti che si è proiettata negli anni successivi, negli esercizi più recenti le riduzioni - pur proiettate nel tempo nei conti di finanza pubblica - sono state disposte annualmente, talora anche con la variazione delle voci di spesa interessate, oltre che della ripartizione per regione. I tagli crescenti hanno così trovato nel bilancio annuale la traduzione in termini di impatto sul saldo netto da finanziare. Quanto invece ai trasferimenti dalle Regioni agli altri enti locali, l'analisi evidenzia una marcata contrazione del livello dei trasferimenti in conto capitale sia per le Province (-51,6 per cento) che per i Comuni (-48,3 per cento). Vedi: C.Conti, Sez. riun. in sede di controllo, "Audizione della Corte dei conti sui Trasferimenti finanziari agli enti territoriali, Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale", Maggio 2016, disponibile in www.corteconti.it

17 Vedasi, per approfondimenti sul tema, L.Antonini, "Un requiem per il federalismo fiscale" in www.federalismi.it, Agosto 2016

18 Vedasi, a tal riguardo, i considerati in diritto n. 9 e 11 della sentenza in commento

19 Sul nucleo minimo essenziale dei diritti si rimanda alla nota n. 3 del presente contributo. Vedasi anche, in riferimento al nucleo irriducibile di tutela della salute, C.Cost. n. 252/2001 secondo cui «*le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana*» e, in senso conforme, C.Cost. n. 309/1999,

che l'ordinamento giuridico deve sempre e comunque garantire, anche innanzi alle esigenze di razionalizzazione finanziaria.²⁰

In una visione di sintesi si può altresì affermare che la Corte ha sì maturato una nuova sensibilità per le esigenze di sostenibilità delle finanze pubbliche²¹; tuttavia, ha, al pari, avuto modo di ribadire come una *deminutio* dei diritti sociali non possa trovare sufficiente giustificazione nel generico riferimento al contesto macroeconomico di recessione o, con riguardo agli enti territoriali, nella mera indicazione di “semplici” difficoltà economiche.²² Invero, anche quando ammette il bilanciamento di un diritto costituzionalmente garantito con le risorse organizzative e finanziarie di cui l'apparato dispone, a vantaggio di queste ultime - specialmente nell'ambito della finanza locale - la giurisprudenza precisa comunque che si deve trattare di limiti oggettivi o di inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica²³ (è questo il caso, ad esempio, di enti in dissesto o sottoposti a piani di rientro)²⁴.

A tale riguardo, il Giudice delle Leggi ha inoltre precisato che i sacrifici imposti ai consociati per esigenze di finanza pubblica devono essere eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso, oltre che rispettosi del principio di uguaglianza sostanziale per quanto concerne la loro distribuzione tra i soggetti “gravati”.²⁵ Diversamente, i descritti incerti trasferimenti - come previsti dalla normativa oggetto del presente giudizio di legittimità - non sembrano affatto riconducibili a tali principi di diritto.

Tali considerazioni conducono quindi, univocamente, al rigetto della difesa regionale secondo cui, nel caso di specie, l'effettività del diritto allo studio del disabile avrebbe dovuto essere bilanciata con altri diritti costituzionalmente rilevanti ed, in particolare, con il principio di copertura finanziaria e di equilibrio della finanza pubblica ex art. 81 Cost.

20 In questo senso vedasi, *ex multis*, G.Fontana, “I giudici europei di fronte alla crisi economica”, in *Working papers CSDLE Massimo D'Antona*, 114-2014

21 Come emerge, ad esempio, da G.Silvestri, “Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013”, in www.cortecostituzionale.it. Vedi anche quanto già affermato a tal proposito nella nota n. 8 del presente contributo.

22 Interessante, a tale riguardo, sempre in tema di diritto alla salute, la sentenza C.Cost., n. 267/1998, secondo cui «Il diritto alla salute è garantito ad ogni persona come un diritto costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui l'apparato dispone» Più recentemente, in un caso assimilabile a quello oggetto di commento, riguardante il diniego, da parte della Città metropolitana di Milano, del contributo per l'intervento tiflogico e tifloinformatico a favore degli studenti con disabilità sensoriale - alla luce dei tempi di crisi finanziaria acuta - il TAR Milano (sentenza n. 560/2016) ha avuto modo di affermare che: «le semplici difficoltà economiche non possono condurre l'ente ad eliminare le prestazioni di assistenza e di diritto allo studio che soddisfano diritti costituzionalmente garantiti. Il rilievo costituzionale di questi diritti, infatti, costituisce limite al potere discrezionale di allocazione delle risorse finanziarie che spetta agli organi dell'ente»

23 Vedasi, a tal riguardo, in materia assistenziale, Corte Cost. n. 417/1996 e n. 263/2002. Secondo quest'ultima, la censurata normativa art. 51 comma 3 l. 23 dicembre 2000 n. 388 (Legge finanziaria 2001) - dichiarata privi di vizi di legittimità costituzionale dalla Corte «realizza in modo non arbitrario né irragionevole la finalità di cristallizzazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici, giustificata da inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica».

24 Per approfondimenti sul tema dei vincoli alla finanza locale vedasi, *ex multis*, G.Rivosecchi, “Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema”, in www.rivistaaic.it, n. 1, 2016

25 La compressione dei diritti sociali non contrasta con il criterio di ragionevolezza nel caso in cui essa sia «eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata» In tal senso depongono le sentenze C.Cost., n. 245/1997; 299/1999 e, più recentemente, n.223/2012; 310/2012; 304/2013, 70/2015.

Invero, come già più volte affermato, non solo la condizione giuridica di questi gode di particolare tutela - non essendo passibile di condizionamento ad esigenze di "cassa" - ma non sembrano comunque potersi rinvenire concrete, cogenti e circostanziate ragioni di squilibrio finanziario dell'ente regionale tali da poterne "controbilanciare" - secondo i principi enucleati dalla Consulta - un benché minimo sacrificio. Detto altrimenti, in relazione al quadro giuridico delineato dal giudice rimettente, i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico - cui concorrono tutte le pubbliche amministrazioni a seguito del riformato art. 97 Cost. - non potrebbero, in alcun modo, giustificare la riduzione dei trasferimenti alla Province, peraltro indispensabili, a detta della Corte, all'effettività del descritto servizio di assistenza e trasporto agli studenti disabili.

L'art. 6 comma 2-*bis* della L.R. Abruzzo, in forza del suo inciso "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa" si è presentato quindi, agli "occhi" della Corte, come una disposizione di finanza locale che forniva una copertura piuttosto vaga ed incerta alla spesa regionale di compartecipazione ad un servizio erogato dalle Province, traducendosi, nei fatti, in una "base giuridica" legittimante la discrezionale e progressiva riduzione di tali trasferimenti, senza peraltro che alcun onere motivazionale fosse dovuto. Mutuando le parole della Corte, «*in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa, i contributi regionali per il trasporto ai disabili potevano essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza che di ciò vi fosse alcuna evidenza o limite idoneo a dare effettività ai diritti previsti dalla Costituzione e sottesi a tale servizio di trasporto*»²⁶.

Pertanto la declaratoria di incostituzionalità della Corte di tale disposizione sembra andare ad "arricchire" non solo quella giurisprudenza costituzionale a tutela delle situazioni giuridiche dei soggetti portatori di handicap²⁷, bensì anche quel filone secondo cui - alla luce del principio di buon andamento dell'azione amministrativa - vi dovrebbe essere un'equa ripartizione delle risorse tra i diversi enti, in modo da garantire la corrispondenza tra risorse e funzioni e da scongiurare un possibile pregiudizio al godimento dei diritti, in conseguenza del mancato finanziamento dei relativi servizi.²⁸

26 Considerato n. 18 della sentenza in commento

27 Vedasi nota 14 del presente contributo

28 In tal senso si vedano: C.Cost., n. 68/2011, 51/2013, 1, 4/2014, 188,272/2015 e, ancor più recentemente, C.Cost. n. 188/2015, 10/2016. Proprio quest'ultima, accogliendo i dubbi di legittimità del giudice a quo avverso norme contabili e finanziarie della regione Piemonte (L.R. 1 e 2/2014 "Legge finanziaria per l'anno 2014 e Bilancio di previsione per l'anno 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016") ha accolto le censure proposte, non solo con riferimento alle norme relative al buon andamento dell'attività amministrativa, alla tutela delle funzioni proprie e dell'autonomia finanziaria delle Province - nonché con riguardo all'irragionevolezza della scelta effettuata - ma, soprattutto, sottoponendo le norme a uno scrutinio anche relativamente alla tutela dei diritti fondamentali. La Corte ha invero osservato che il mancato finanziamento produce un «*evidente pregiudizio al godimento dei diritti*» che «*non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali*». Con la precedente sentenza C.Cost. n. 188/2015 la Consulta ha invece statuito che «*le riduzioni di risorse, per le Regioni come per le Province, sono legittime purché tali da non rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni; ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse dall'altro [...] A determinare il vulnus non è la riduzione in sé della dotazione finanziaria, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite*» Per maggiori approfondimenti su questa importante pronuncia vedasi: G.Boggero, «Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi» in *Giur. cost.*, fascicolo 4, 2015, p. 1461 ss. e V.Lubello, «Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province» in *Giur. cost.*, fascicolo 5, 2105, p. 1693 ss. Più in generale, sul tema della finanza pubblica e dei servizi essenziali vedasi: M.Boni, «Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra Stato e Autonomie» in www.federalismi.it, Giugno 2016

Invero, secondo tale orientamento, le possibilità di ridimensionamento dei trasferimenti agli enti locali non potrebbero quindi mai essere tali da divenire ostacolo allo svolgimento delle loro funzioni, come invece avvenuto nel caso di specie. Secondo le efficaci parole della Corte stessa (sentenza n. 10/2016) «*in assenza di adeguate (e certe) fonti di finanziamento cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate*».

In sintesi, si può pertanto concludere che la Corte ha ritenuto illegittima la disposizione censurata nella parte in cui prevedeva - come detto - una discrezionale e incerta compartecipazione della Regione ad un servizio afferente un diritto fondamentale della persona (quale erogato dalla Provincia), senza tuttavia nulla affermare circa il profilo dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. LEP). A questo riguardo un'ulteriore osservazione critica sembra pertanto poter essere mossa, sebbene trattasi di profilo non direttamente esaminato dai Giudici di legittimità. Ove invero il legislatore regionale, in ottemperanza al contenuto della pronuncia in commento, prevedesse una compartecipazione al detto servizio provinciale marginale ma certa (si pensi, ad esempio, ad un contributo pari allo 0,5% della spesa provinciale documentata), rispetterebbe i precetti della Corte circa la necessaria determinatezza dei finanziamenti, senza tuttavia assicurare alcun livello minimo dei servizi finanziati e, quindi, di riflesso, una piena ed efficace garanzia dei diritti degli studenti disabili, la cui fundamentalità²⁹ è invece ben "radicata" nel nostro ordinamento giuridico. Ne discende quindi che solo una definizione dei livelli essenziali di tali prestazioni, da parte dello Stato ex art. 117 comma 2 lettera m)³⁰, permetterebbe una piena garanzia dei diritti sociali degli studenti con handicap - come costituzionalmente garantiti - oltre che una loro minima uniformità su tutto il territorio nazionale, a prescindere dal fatto che l'assistenza di questi non rientri tra le materie di competenza statale.³¹

* Dottorando di ricerca, PhD Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali. Università di Ferrara

29 Vedi *supra*, in particolare nota n. 2 e nota n. 15

30 Testualmente, l'art. 117 comma 2: "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

31 Significative, in questo senso, le parole della Corte (sentenza n. 406/1992) secondo cui, con riguardo alla tutela apprestata dalla L. 104/1992 "legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" «*il complessivo disegno (di tale legge) è fondato sulla esigenza di perseguire un evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile, quale è quello di garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicap: al perseguimento di simile interesse partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge e secondo*» Per approfondimenti relativi a questa ultima interessante pronuncia si rimanda alle considerazioni di: C.Cocorullo, "L'interesse nazionale quale limite alla potestà legislativa delle Regioni discrezionalmente valutato dallo Stato", in *Diritto e giurisprudenza*, 1992, p. 911-913. Per un'analitica descrizione sull'evoluzione del riparto di competenza tra Stato e Regioni, sia in ambito dottrinale che giurisprudenziale fino all'introduzione dell'art. 177 Cost. comma 2, vedasi il dossier di studi del Senato: "Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione. La competenza legislativa concorrente", Vol. I e II, (a cura di) F.Marcelli, V.Giammusso, disponibili in www.senato.it, 2001. Con riguardo a tale tema, interessanti le osservazioni di M.Luciani, "I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2 lettera m) della Costituzione", in *Pol. dir.*, 3/2002". Più recentemente, in riferimento ai LEP e alla sostenibilità finanziaria dei diritti sociali si rimanda all'ampio contributo di L.Trucchi, "Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali", in www.gruppodipisa.it, Maggio 2013