CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **467/2002** (ECLI:IT:COST:2002:467)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **24/09/2002**; Decisione del **20/11/2002**
Deposito del **22/11/2002**; Pubblicazione in G. U. **27/11/2002**
Norme impugnate:
Massime: **27396**
Atti decisi:

N. 467

SENTENZA 20 - 22 NOVEMBRE 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi), promosso con ordinanza emessa il 22 ottobre 2001 dal Tribunale di Torino nel procedimento civile Randazzo Melina contro INPS, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2002 il Giudice relatore Fernanda Contri;

uditi l'avvocato Alessandro Riccio per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso da M. R. contro l'INPS, il Tribunale di Torino, con ordinanza del 22 ottobre 2001, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, dell'art. 1, comma 3, della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi), nella parte in cui non estende l'indennità mensile di frequenza ai minori che frequentano l'asilo nido.

Secondo il giudice *a quo* la disposizione censurata - che riconosce l'indennità mensile di frequenza "ai mutilati e invalidi civili minori di anni 18 che frequentano scuole di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi" - non può essere riferita anche ai minori frequentanti l'asilo nido, perché tale interpretazione costituirebbe una inammissibile integrazione del testo normativo, il quale non dispone in alcun modo sul punto.

La questione, a giudizio del rimettente, non è manifestamente infondata, in quanto paiono sussistere dubbi in ordine alla rispondenza della disposizione censurata, nella parte in cui non prevede l'estensione della provvidenza *de qua* ai minori (da 0 a 3 anni) che frequentano l'asilo nido, ai principi di solidarietà, di eguaglianza, di ragionevolezza e di effettività dell'assistenza sociale posti dagli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione.

Rileva inoltre il giudice *a quo* che la disposizione censurata rappresenta un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi posti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che, nel dettare disposizioni miranti al pieno rispetto della dignità umana e dei diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata nonché alla piena integrazione della stessa nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società, all'art. 12 stabilisce che "al bambino da 0 a 3 anni handicappato è garantito l'inserimento negli asili nido" .

2. - Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito l'INPS, per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata infondata.

Ad avviso dell'INPS, il legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità, ha ritenuto di escludere dalla previsione del diritto all'indennità la frequenza di asili nido, dal momento che gli asili nido sono fuori dall'ordinamento scolastico e dalla previsione della scuola dell'obbligo.

A giudizio dell'INPS, peraltro, la presenza della famiglia nei primi anni di vita sarebbe essenziale e dovrebbe essere privilegiata proprio nell'ipotesi di un bambino da 0 a 3 anni invalido con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età.

La scelta operata dal legislatore non sarebbe dunque irragionevole, né si porrebbe in contrasto con l'art. 38 della Costituzione, non essendo in gioco nella fattispecie in esame "la garanzia delle esigenze minime di protezione della persona" e dovendosi riconoscere al legislatore, chiamato a dare attuazione al principio di cui al predetto art. 38, un margine di discrezionalità dovuto anche alle risorse disponibili.

3. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione.

La difesa erariale precisa anzitutto che l'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289, individua con chiarezza i beneficiari e le finalità dell'indennità di frequenza. L'indennità è infatti concessa ai minori nei cui confronti siano state accertate difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età (comma 1) ed ha lo scopo - che costituisce condizione imprescindibile del suo riconoscimento - di consentire la frequenza di centri specializzati nel trattamento terapeutico o nella riabilitazione (comma 2) e di scuole di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché di centri di formazione e di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi (comma 3).

Il minore sino a tre anni di età ha, dunque, diritto a percepire l'indennità in esame esclusivamente nei casi di frequenza dei centri terapeutici e riabilitativi e non anche degli asili nido, non potendosi d'altra parte, a giudizio della difesa erariale, attribuire a questi ultimi, secondo la normativa vigente, le finalità di educazione e formazione del minore proprie delle scuole e delle istituzioni di formazione di cui alla richiamata legge n. 289 del 1990.

La difesa erariale non condivide, inoltre, la tesi sostenuta dal rimettente, secondo la quale la mancata estensione dell'indennità di frequenza ai bambini handicappati frequentanti asili nido rappresenterebbe un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi posti dalla legge n. 104 del 1992, non sussistendo un rapporto di strumentalità tra le disposizioni della legge n. 289 del 1990 e le finalità perseguita dalla citata legge n. 104 del 1992, che si riferiscono esclusivamente alle persone handicappate. Le due leggi si indirizzerebbero, secondo l'Avvocatura, a soggetti diversi e tutelerebbero situazioni giuridicamente distinte e comunque non coincidenti.

La scelta legislativa di non estendere l'indennità mensile di frequenza ai bambini handicappati minori di anni 3 rappresenterebbe, in conclusione, una decisione di tipo discrezionale operata con ragionevolezza dal legislatore che, pertanto, non lederebbe i valori tutelati dai precetti costituzionali invocati dal giudice *a quo*.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi), nella parte in cui non estende l'indennità mensile di frequenza ai minori invalidi che frequentano l'asilo nido.

L'art. 1 della legge n. 289 del 1990 prevede la concessione dell'indennità di frequenza per i minori nei cui confronti siano state accertate difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età (comma 1), subordinandola alla frequenza di centri specializzati nel trattamento terapeutico o nella riabilitazione e nel recupero di persone portatrici di *handicap* (comma 2) oppure alla frequenza di scuole di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché di centri di formazione e di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi (comma 3).

La questione di legittimità costituzionale riguarda il solo comma 3 della legge richiamata, nella parte in cui non estende la provvidenza in parola anche ai minori invalidi che frequentano l'asilo nido (e che non frequentino i centri di formazione di cui sopra).

La *ratio* di siffatta esclusione è tra l'altro rinvenuta, dalla difesa erariale, nella pretesa assenza di quelle finalità di educazione e formazione che caratterizzerebbero invece le scuole e le istituzioni di formazione di cui al richiamato art. 1 della legge n. 289 del 1990. In questo quadro, che annette agli asili nido una funzione di mera custodia dei bambini, la mancata concessione della provvidenza potrebbe anche essere giustificata, come sostenuto dall'INPS, in ragione del fatto che la presenza nella famiglia nei primi anni di vita sarebbe essenziale e dovrebbe essere privilegiata proprio nell'ipotesi di un bambino di età inferiore ai tre anni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della sua età.

La mancata estensione della indennità di frequenza ai minori invalidi che frequentano l'asilo nido sarebbe invece in contrasto, secondo il rimettente, con i principi di solidarietà, di eguaglianza, di ragionevolezza e di effettività dell'assistenza sociale posti dagli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione.

2. - La questione è fondata.

Il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino. Le finalità di educazione e formazione sono peraltro confermate a livello normativo, essendo ora gli asili nido riconosciuti come "strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni ed a sostenere le famiglie e i genitori" (art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria per il 2002").

La funzione di favorire lo sviluppo della personalità del bambino assume dunque una caratterizzazione particolare rispetto ai bambini di età inferiore ai tre anni con difficoltà a socializzare. Tanto è vero che il legislatore ha ritenuto di dover "garantire" al bambino da 0 a 3 anni handicappato l'inserimento negli asili nido (art. 12, primo comma, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate").

L'esclusione della provvidenza economica per l'ipotesi dei bambini di età inferiore ai tre anni contraddistinti dalle difficoltà sopra descritte non trova, quindi, alcuna giustificazione nell'ordinamento che, anzi, espressamente riconosce e tende a favorire l'inserimento degli handicappati nelle suddette strutture, considerandole come dirette a garantire la formazione e la socializzazione.

3. - Analogamente a quanto affermato da questa Corte con riferimento alla frequenza scolastica, può ben dirsi che, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione e al proficuo inserimento nella famiglia, la frequenza dell'asilo nido sia un essenziale fattore per il "recupero" del bambino che si trovi nelle condizioni di disabilità descritte dall'art. 1 della legge n. 289 del 1990, nonché per il "superamento della sua emarginazione, in un complesso intreccio in cui ciascuno di tali elementi interagisce sull'altro e, se ha evoluzione positiva, può operare in funzione sinergica ai fini del complessivo sviluppo della personalità" (sentenza n. 215 del 1987).

Se l'apprendimento e l'integrazione nella scuola possono dirsi "funzionali ad un più pieno inserimento dell'handicappato nella società e nel mondo del lavoro" (sentenza n. 215 del 1987), la formazione e la socializzazione soddisfatte sin dai primi mesi di vita attraverso la partecipazione all'asilo nido si appalesano funzionali proprio ad un pieno e proficuo inserimento del bambino nella scuola, la cui frequenza è assicurata e favorita con le provvidenze economiche previste dalla disposizione censurata.

4. - L'esigenza costituzionale di tutela dei soggetti deboli, che ha trovato traduzione anche nella giurisprudenza di questa Corte con particolare riferimento ai minori invalidi (sentenze n. 106 del 1992 e n. 88 del 1993), e la assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche - che peraltro non implica di per sé l'inserimento delle suddette strutture nell'ordinamento scolastico - rendono incostituzionale l'esclusione operata dalla disposizione censurata, in quanto lesiva dei principi di cui agli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione, invocati come parametri dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi), nella parte in cui non prevede che l'indennità mensile di frequenza sia concessa anche ai minori che frequentano l'asilo nido.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2002.

F.to:

Cesare RUPERTO, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2002.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.